# تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية

## وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي

تصوير

أحمد ياسين

الطبعة الاولى
2014


الدكتور

**أزهار هاشم أحمد**

ماجستير في القانون العام


@Ahmedyassin90




The National Center for Legal Publications






# تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية
# وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي

# تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية
# وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي

النظام الفدرالي - نشأة وتطور النظام الفدرالي - الطبيعة القانونية للنظام الفدرالي - أسس النظام الفدرالي على الصعيد الدولي - النظم المشابهة للنظام الفدرالي - النظام الفدرالي والاتحاد الكونفدرالي - توزيع الاختصاصات في النظم الفيدرالية العالمية ومناهج الدساتير في تنظيم علاقة الأعضاء بالاتحاد - العوامل المؤثرة في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي - كيفية نشأة الاتحاد الفدرالي - التنظيم الدستوري لإبرام المعاهدات في النظم الفدرالية - ضمانات توازن العلاقة بين مستويي الحكم في النظم الفدرالية - اختصاص المحكمة الفدرالية بالرقابة على دستورية القوانين .


أزهار هاشم أحمد

**ماجستير في القانون العام**



الطبعة الأولى

**2014**

---

المركز القومي للإصدارات القانونية

**42 ش عبد الخالق ثروت مدخل (أ) / 165ش محمد فريد مدخل (ب)**

**عمارة حلاوة أعلى مكتبة الأنجلو ومكتبة الأهرام - وسط البلد - القاهرة**

**Mob: 01115555760 – 01002551696 – 01224900337**

**Tel:002/02/23957807 – Fax: 002/02/23957807**

**Email: walied_gun@yahoo.com law_book2003@yahoo.com**

**www.publicationlaw.com**

عنـــوان الكتـــاب : تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي

اســـم المؤلـــف : أزهار هاشم أحمد

رقـــم الطبعـــة : الأولى

تـــاريخ الطبعـــة : 2014

رقـــم الإيـــداع :

الترقـيم الـدولي :

عـدد الصفحـــات : 277

المقـــــــــــاس : 24 × 17









المركـز القومـي للإصــدارات القانونيــة

**42 ش عبد الخالق ثروت مدخل (أ) / 165ش محمد فريد مدخل (ب)**

**عمارة حلاوة أعلى مكتبة الأنجلو ومكتبة الأهرام - وسط البلد - القاهرة**

**Mob: 01115555760 - 01002551696 - 01224900337**

**Tel:002/02/23957807 - Fax: 002/02/23957807**

**Email: walied_gun@yahoo.com law_book2003@yahoo.com**

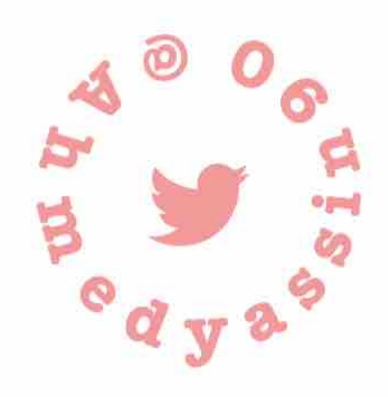
**www.publicationlaw.com**

بسم الـلـه الرحمن الرحيم

(وَاعْتَصِمُواْ بِحَبْلِ الـلـهِ جَمِيعًا وَلاَ تَفَرَّقُواْ)

صدق الـلـه العلي العظيم

**سورة آل عمران جزء من الآية (103)**


@Ahmedyassin90

شكر وتقدير

- نتقدم بخالص الشكر والتقدير للمركز القومي للإصدارات القانونية ...
- على الجهد الذي بذلـه لإخـراج هذا العمل على هذه الصورة المتميزة..
- **ونختص بالشكر السيد/وليد مصطفى**

رئيس مجلس الإدارة

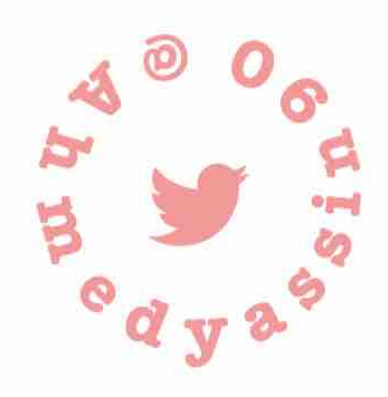
- راجين له التوفيق فيما ينشره المركز من إصدارات تسهم في نشر الثقافة والمعرفة القانونية.

الباحثة

أزهار هاشم أحمد

**تصوير**

**أحمد ياسين**


@Ahmedyassin90

## الشكر والتقدير

قالوا قديماً في الأثر ....... من لم يشكر الناس لم يشكر الله.

الحمد لله الذي لم يبلغ مدحه المادّحون ولا يُحصي نعمه العادّون ولا يؤدي حقه المجتهدون حمداً يكون لحق قضائه ولشكر أداءه.

حريٌّ بي وأنا أنجز بحثي أن أقدم باعتزاز عظيم شكري وجل امتناني لأستاذي الفاضل الدكتور وسام صبار العاني لرعايته العلمية وتوجيهاته السديدة ولآرائه وملاحظاته القيمة التي كانت خير إسهام في انجاز هذا البحث .

كما لا يسعني إلا أن أُكبرَ فيه روحه العلمية الطيبة والرائعة وسعة الصدر التي أدركت أني حمّلتها الكثير ، فقد كان بحق مثال رائع للمشرف والمرشد .

ولا يفوتني في هذا المقام أن أتقدم بالشكر إلى أساتذتي الأجلاء الذين غمروني بفضلهم فنهلت من علمهم ما أخذت منهم في مشوار دراستي فلهم ولكل من مدّ يد المساعدة أتقدم بجزيل الشكر والاحترام.

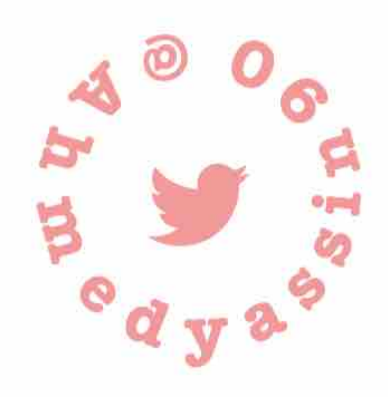
الباحثة

## إهـــــــداء

- إلـــى .... البحر الذي أردت الهرب إليه ليحميني مـن اليابسـة فجرحتنـي صخوره القاسية وعدت مسرعة لألم شـتات نـفسي لأرتمـي في اليابسـة مـن البحر ..إلـى .....من كان كالنفس منا واقرب ..
- إلـــى .... الشمعة التي احترقت لتنير لي دربي ....أبـي..
- إلـــى ...من زرعتني بذرة وسقتني من دمها قطـرة بعـد قطـرة وتحملـت معي أعباء رحلتي في هذه المرحلة ..... أمــــــي ...
- إلـــى ... من اشد بهم أزري ....أخوتي وأخواتي ذخراً واعتزازاً .
- إلـــى ... عيون الأطفال البريئة التي تنتظر عـودتي... أطفـال أخـي العزيـز قاسم ( رانيا - فرقان - ضحى )...
- إلى .. من أنار دربي بقلبه.. خالي د. كريم شديد
- إلى زملاء الدراسة.. الأساتذة (علي، محمود، حسين، احمـد، انتصـار، إقبـال، إيمان)..

اهدي ثمرة جهدي المتواضع..




@Ahmedyassin90

بسم اللـه الرحمن الرحيم

مقدمة

**الحمد للـه رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين وآل بيته الطيبين الطاهرين.**

أهمية الموضوع ودوافعه:

**يعد النظام الفدرالي من أرقى النظم السياسية المتبعة لإدارة شؤون الحكم لاسيما في الدول المترامية الأطراف ذات المساحات الشاسعة، والمتباينة في أوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بوصفه وسيلة عملية تقف وسطاً بين الاستسلام للواقع المشتت والمثالية التي تدعو إلى الانصهار الكامل والوحدة الشاملة، لما ينطوي عليه من تجسيد للحكم المشترك والحكم الذاتي من خلال التوزيع الدستوري للسلطة على الإقليم ذاته بين حكومتين احداهما قومية والأخرى محلية على نحو لا تكون فيه الحكومات المركزية ولا الوحدات الإقليمية المكونة للفدرالية خاضعة لبعضها البعض، أي ان كلا منهما يتمتع بسلطات مستمدة من الدستور، ومبدأ الاستقلال صفة جوهرية يمتاز بها النظام الفدرالي، إلا ان الاعتراف بحتمية وجود تداخل في الكثير من المجالات يؤدي الى وجود نوع من العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم، تتحدد طبيعة ودرجة هذه العلاقة على ضوء التقسيم الدستوري للاختصاصات بين مستويي الحكم، ومن البديهي ان تتم ترجمة أسس هذه العلاقة الى قواعد مكتوبة في الدستور الفدرالي، ولاشك في ان التنظيم الدستوري لهذه العلاقة على نحو واضح لا لبس فيه من أهم عوامل نجاح أي نظام فدرالي.**

ومن هنا جاء اختيار موضوع تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي دراسة تطبيقية في العراق، ليكون مداراً للبحث. سيما ان العراق اصبح فدرالياً في عام 2005 عندما اقر دستوره الحالي باستفتاء شعبي.

فبعد الانعطاف السياسي المهم والخطير المتمثل بسقوط النظام السابق، بدأ العراقيون يتطلعون الى إعادة تأسيس دولتهم التي أسقط الاحتلال الأمريكي احد أركانها بإسقاط السلطة التي كانت سائدة، وبدأت الآراء التي تتعلق بالسلطة وكيفية ممارستها تطرح من مختلف القوى السياسية، بعضها يروج لجعل نظام إدارة الدولة نظاماً مركزياً ديمقراطياً، والبعض الآخر يريدها دولة تقوم على أساس نظام اللامركزية الإدارية، بينما يرى آخرون تقسيم البلاد الى إقليمين احدهما عربي والآخر كردي، وجعل السلطة لا مركزية على المحافظات في الشطر العربي، وجعل المناطق الكردية إقليما لكردستان، وتكون الدولة فيدرالية اتحادية.

وفي الواقع اخذ واضعو قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي اصدره مجلس الحكم سنة 2004 بالاتجاه الأخير، كما تبنى الدستور العراقي لسنة 2005 الاتجاه ذاته وذلك بصريح نص المادة الأولى منه، وعلى الرغم من ان الدستور لم يقرر ارتباط المحافظات العراقية برابطة الاتحاد الفدرالي بالحكومة المركزية مباشرة، إلا ان هناك شبه اتفاق سياسي من حيث المبدأ على جعل نظام إدارة الدولة نظاماً فدرالياً تتقاسم فيه السلطة المركزية والسلطات الإقليمية قيادة الدولة الجديدة.

وإذا كان وراء كل بحث أسباب وغايات معينة تدعو الباحث الى توخيها، فيمكن القول ان هناك أسباباً دعتني إلى الخوض في هذا الموضوع لبيان طبيعة العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم كما حددها الدستور العراقي لسنة 2005، حيث ان قراءة النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم تلك العلاقة

تكشف عن وجود إشكالية تكمن في التنظيم الدستوري لتلك العلاقة، تؤدي إلى تعثر البلد وحرمانه من الاستقرار والرخاء والتقدم، بل وقوعه فريسة للمشاكل المختلفة الداخلية والخارجية، السياسية والاقتصادية. لذلك ا صبح من الواجب دراسة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي (دراسة تطبيقية في العراق) كمحاولة متواضعة لتحليل مواطن الخلل الموجودة و جوانب النقص التي تنتاب التنظيم الدستوري لتلك العلاقة في العراق، ولحداثة التجربة الفدرالية في العراق لزم الأمر الوقوف على مناهج الدساتير في ابرز النظم الفدرالية الناجحة من حيث توزيع الاختصاصات وتنظيم علاقة الأعضاء بالاتحاد للاستدلال بها وايجاد الصيغة الفضلى التي يمكن من خلالها إيجاد المخرج البديل والأفضل لضمان تعايش التعدديات المختلفة ضمن وطننا الواحد.

اما فيما يتعلق بمصاعب البحث فقد صادفني الكثير من المشاكل في مقدمتها الوضع الأمني غير المستقر الذي مر به بلدنا أثناء كتابة البحث، وما رافقه من انقطاع الطرق في أية لحظة والذي يجعل من الصعب جداً واحياناً من ضروب المحال التنقل من والى العاصمة مقر المكتبات المركزية، إلى جانب صعوبة الحصول على المراجع الحديثة المتعلقة بموضوع البحث، فما كتبه الفقه العربي بالمواضيع المتعلقة بالنظام الفدرالي على الرغم من أهميته لا يزال شحيحاً، فموضوع الرسالة ورد الحديث عنه عرضاً وبإجمال مقتضب إزاء الحديث عن توزيع الاختصاصات في النظام الفدرالي. الأمر الذي تطلب ان أطوف بين مؤلفات القانون العام (القانون الدستوري والنظم السياسية) وأحيانا الرجوع لمؤلفات القانون الدولي العام والقانون الاداري بالإضافة إلى الاستعانة بالرسائل الجامعية والبحوث والمجلات ووثائق دستورية وقوانين، والاعتماد على العديد من المصادر المترجمة الى حد كبير. وكان ثمرة ذلك فصل تمهيدي وأربعة فصول. على النحو الاتي :-

الفصل التمهيدي **سيخصص لبيان النظام الفدرالي من حيث مفهومه وطبيعته القانونية حيث نتناوله في ثلاثة مباحث، فيكون الأول في الفكر الفدرالي ونشأته، وفي المبحث الثاني نحاول إعطاء فكرة عن الطبيعة القانونية للنظام الفدرالي، ولاقتراب هذا النظام من نظم اخرى مشابهة له في بعض السمات سيكون المبحث الثالث من هذا الفصل حول النظم المشابهة للنظام الفدرالي وتمييزه عنها.**

أما الفصل الأول **سنتناول من خلاله توزيع الاختصاصات في النظم الفدرالية العالمية ومناهج الدساتير في تنظيم علاقة الأعضاء بالاتحاد في ثلاثة مباحث نبين في الاول منها موقف الدساتير العالمية من توزيع الاختصاصات التشريعية وتحديد العلاقة التشريعية في النظم الفدرالية، ونخصص المبحث الثاني لبيان موقف تلك الدساتير من توزيع الاختصاصات التنفيذية، اما المبحث الثالث فسيكون حول توزيع الموارد المالية وسلطات فرض الضرائب في بعض النظم الفدرالية.**

في حين سنخصص الفصل الثاني **لبحث العوامل المؤثرة في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، وقد قسم هذا الفصل الى ثلاث مباحث، الأول لبحث طرق نشأة الاتحاد الفدرالي واثرها على تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظم الفدرالية، في حين سيخصص الثاني والثالث لبيان اثر كل من الظروف الاستثنائية والمعاهدات في توازن تلك العلاقة على التوالي.**

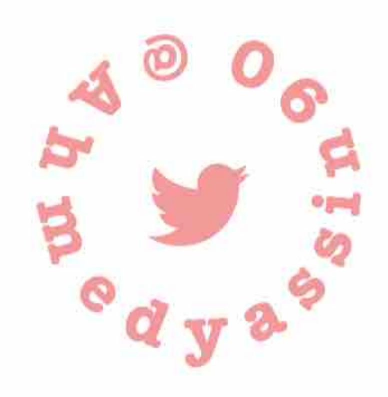
أما الفصل الثالث **والذي حمل عنوان ضمانات توازن العلاقة بين مستويي الحكم في النظم الفدرالية والذي يتضمن ثلاثة مباحث ايضاً، الأول يبحث في الأساس الدستوري لتوزيع الاختصاصات وسموه، والثاني سيخصص لبيان**

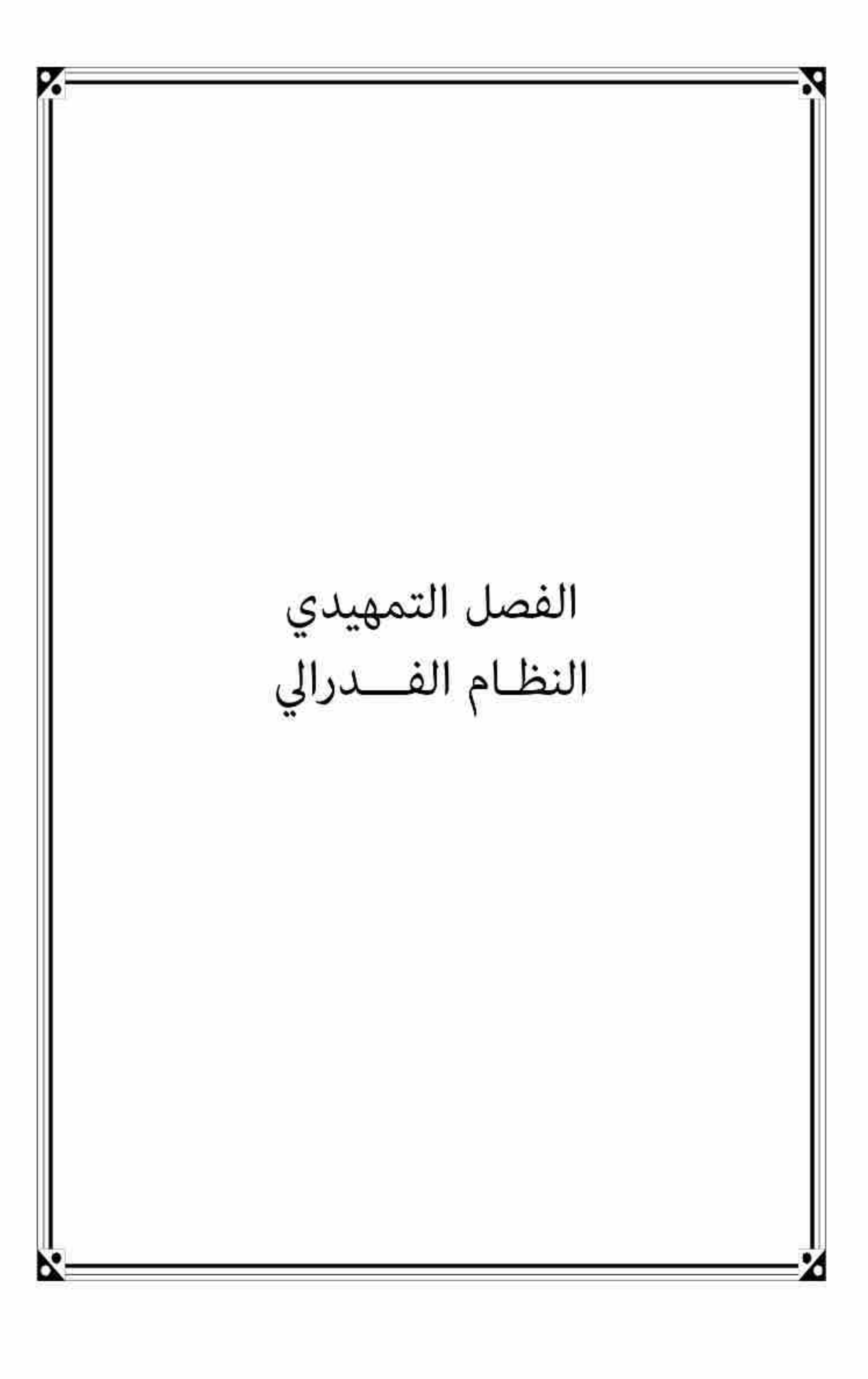
كيفية مشاركة الكيانات الاتحادية في الإرادة العامة للدولة ودورها في ضمان توازن تلك العلاقة، والثالث لبحث الضمانة القضائية المتمثلة بالمحكمة الفدرالية ودورها في ضمان توازن العلاقة بين مستويي الحكم في النظم الفدرالية وذلك من خلال بحث دورها في الرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور الاتحادي.

وسنعرض في الفصل الرابع **للتنظيم الفدرالي في العراق واشكاليته من خلال ثلاثة مباحث نعطي في الأول نبذة تاريخية عن العراق من الاحتلال العثماني إلى الاحتلال الأمريكي بينما نخصص المبحثين الاخريين لبحث القضايا الدستورية الاساسية التي تشكل صلب النظام الفدرالي في العراق بموجب الدستور العراقي الحالي لسنة 2005 (التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية والاقليمية، وموقف الدستور العراقي من تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الاتحادية) على التوالي.**

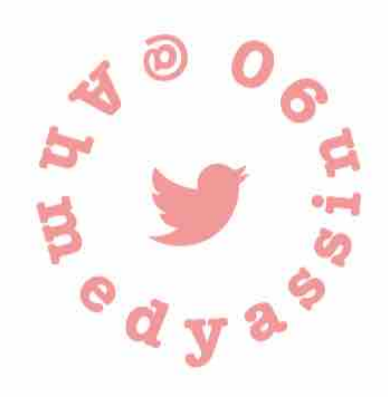
**ثم نختم دراستنا بخاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها.**




@Ahmedyassin90



# الفصل التمهيدي
# النظـام الفـــدرالي


@Ahmedyassin90

## الفصل التمهيدي

## النظــام الفــدرالي

**النظام الفدرالي بوصفه نظاماً سياسياً وقانونياً له سماته وخصائصه التي تميزه عن أنظمة الحكم الأخرى، مر بمراحل عديدة وممارسات متباينة عبر التاريخ، فقد اتحدت دول وشعوب منذ أقدم الأزمنة، وكانت كل حالة اتحادية مستمدة من الحالات التي سبقتها ولكنها متطورة عنها، لذا فان النظم الفدرالية قد اتخذت انماطاً شديدة التنوع لكنها تتفق في المبادئ العامة التي يقوم عليها أي نظام فدرالي.**

**ولغرض الاستفادة من تطبيقات تلك النظم بتثبيت الحالات الايجابية وحذف أو تعديل الحالات السلبية، ومعرفة الأسباب التي دعت المجتمعات إلى تبني هذا النظام ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث نخصص المبحث الأول منه لتحديد مفهوم النظام الفدرالي واستعراض ابرز التجارب الفدرالية الناجحة والمراحل التي مرت بها، ونخصص المبحث الثاني في بيان طبيعة هذا النظام، اما المبحث الثالث فسيكون حول النظم المشابهة للنظام الفدرالي وتمييزها عنه.**



## المبحث الأول

## الفكر الفدرالي ونشأته

**في مستهل دراسة أي موضوع يتعلق بأحد النظم السياسية ينبغي تحديد ماهية ذلك النظام قبل التصدي لمراحل تطوره، لذا آثرنا تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نحاول تحديد مفهوم النظام الفدرالي في المطلب الأول منها، ونشير الى جذوره التاريخية في المطلب الثاني، ونخصص المطلب الثالث لبيان كيفية تطور النظم الفدرالية.**

### المطلب الأول

### مفهوم النظام الفدرالي

**لقد تعددت المفاهيم والتعريفات التي قال بها الفقه الدستوري والدولي لتحديد مفهوم النظام الفدرالي، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم وضوح معاني المصطلحات المتداولة في هذا المجال، وهي الفدرالية، والاتحاد الفدرالي، والنظام الفدرالي.**

**ولتحديد مفهوم النظام الفدرالي ينبغي تحديد معاني تلك المصطلحات. حيث وردت كلمة الفدرالية في اللغة العربية على الرغم من انها كلمة أجنبية فذهب البعض إلى أن هذا المصطلح مشتق من الكلمة اللاتينية (Foedus) وتعني المعاهدة أو الاتفاق[1]. وهناك من ذهب إلى أن هذا المصطلح بحد ذاته لا يعني سوى الدخول في رابطة[2]، بينما يرى البعض الأخر ان هذا المصطلح**

---

(1) د.محمد عبد المعز نصر - في النظريات والنظم السياسية - مطبعة دار النهضة العربية - بيروت - 1973 - ص 473.

(2) الكسندر هاملتون - جيمس مادسون - جون جاي - اوراق الفدرالية - الجزء الأول - ترجمة عبد الإله النعيمي - الطبعة الأولى - بغداد - بيروت - 2006 - ص 15.

مصطلح معياري وليس وصفي يشير إلى التشجيع على نظام متعدد المستويات بحيث يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الإقليم[1].

ويطلق العديد من كتاب القانون العام[2] مصطلح الاتحاد الفدرالي أو المركزي (Federation) على النظام الفدرالي على الرغم من عدم وضوحه[3].

فلا يوجد معنى محدد لهذه المصطلحات يحظى باتفاق جميع الفقهاء حتى يومنا هذا مما أدى إلى أن يتردد الفقهاء في تحديد مفهوم النظام الفدرالي بين اتجاهين الفارق بينهما يدور حول المركز القانوني للوحدات الأعضاء في الاتحاد.

الاتجاه الأول :-

يرى أصحاب[4] هذا الاتجاه ان النظام الفدرالي نظام الدول التي تنتقص من

(1) رونالد ل. واتس - الأنظمة الفدرالية - ترجمة غالي برهومة و مها بسطامي و مها تكلا - طبعة خاصة - منتدى الاتحادات الفدرالية - اوتاوا - كندا - 2006 - ص 9.

(2) ومنهم د.سامي جمال الدين - النظم السياسية والقانون الدستوري - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2005 - ص 122. و د.إبراهيم عبد العزيز شيحا - الأنظمة السياسية المعاصرة، الدولة والحكومات - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - 1981 - ص 64.

(3) أشارت دائرة المعارف للعلوم الاجتماعية إلى أن مصطلح (Federation) يتصف بالغموض وعدم الوضوح وهو يستخدم غالباً في أربعة معانٍ رئيسة هي : 1- التحالف Alliance، 2- الوحدة أو الجامعة League، 3- الاتحاد الاستقلالي Confederation، 4- الاتحاد بمعناه الادق Federation. د.عبد الرحمن البزاز - الدولة الموحدة والدولة الاتحادية - الطبعة الاولى - 1958 - ص29.

(4) من أنصار هذا الاتجاه : د. سموحي فوق العادة بتعريفه الاتحاد المركزي انه عبارة عن نظام تتنازل بموجبه الدول الأعضاء عن سيادتها وجميع سلطاتها إلى جهاز مركزي يتولى تسيير جميع الشؤون الرئيسة كالسياسة الخارجية والدفاع الوطني. ... الخ وتحتفظ ببعض الاختصاصات المحلية الصرفة، وهذا الاتحاد يؤدي الى تأليف ما يسمى بالدولة الاتحادية. د. سموحي فوق العادة - القانون الدولي العام - بدون مكان وسنةطبع - ص 145. وفي المعنى نفسه د.محمود حلمي - المبادئ الدستورية العامة - دار الفكر العربي - 1964 - ص 161.

سيادتها الداخلية بالقدر اللازم لقيام هذا النظام، وتزول سيادتها الخارجية تماماً لصالح الحكومة الفدرالية التي تعد دولة فوق الدول المكونة للاتحاد، ومعنى ذلك أن الوحدات الأعضاء (ولايات أو إقاليم) في النظام الفدرالي لا تتمتع بشخصية دولية داخل النظام الفدرالي بل مجرد وحدات ادارية.

الاتجاه الثاني :-

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الوحدات الأعضاء في النظام الفدرالي وحدات سياسية تتمتع بالشخصية القانونية الدولية بإعطائهم تلك الوحدات وصف الدول، ويذهب غالبية الفقه بهذا الاتجاه ومنهم " أوبنهايم " بتعريفه الدولة الفدرالية بأنها "اتحاد سرمدي لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الأعضاء بل أيضا على مواطنيها"[1]. كما يعرف الفقيه جيلينيك (Jillinek) الدول الفدرالية بأنها "دولة سيدة تتألف من عدة دول غير سيدة، وتنبثق سلطتها عن الدول التي تتركب منها، والتي تترابط فيما بينها بصورة تجعل منها وحدة سياسية"[2].

وفي هذا السياق يذهب اندريه هوريو إلى أن الدول الفدرالية شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية أي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشاركة[3].

---

(1) نقلا عن د. عمر مولود – الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق – الطبعة الأولى -مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر- اربيل- 2002- ص233.

(2) نقلا عن د. عمر مولود – المصدر نفسه – ص 234.

(3) اندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات العامة – ترجمة علي مقلد شفيق حداد وعبد الحسن سعد – الجزء الأول – الأهلية للتوزيع والنشر – بيروت – 1974 – ص152.

ونحا جانب من الفقه العربي الاتجاه ذاته فتبنى مفهوماً لهذا النظام يتجسد في كونه انضمام عدة دول تندمج مع بعضها في دولة جديدة تسمى دولة الاتحاد بمقتضى دستور اتحادي، وتستأثر الدولة الاتحادية وحدها بممارسة السياسة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية للولايات الداخلة في الاتحاد(1).

ونحن من جانبنا نميل إلى الاتجاه الثاني وان كان لا يخلو من نقد يتمثل بتركيزه على مسألة اشتراك الدول واتحادها وكأن هذا النظام لا تأخذ به إلا الدول التي تنشأ نتيجة انضمام عدة دول مستقلة عن بعضها فقط، فإذا كان هذا هو الأسلوب الغالب في نشأة النظام الفدرالي فان الواقع العملي يشير إلى أن النظام الفدرالي قد ينشأ نتيجة تفكك دول موحدة إلى وحدات سياسية أقاليم أو ولايات وقد أخذت كل من الأرجنتين والبرازيل بهذه الطريقة.

لأنه لا يمكننا أن نسلم بالاتجاه الأول فالوحدات الأعضاء في النظم الفدرالية لا يمكن اعتبارها وحدات إدارية وتجاهل المبدأ الفدرالي الذي يقضي بتوزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين السلطة المركزية وسلطات الإقليم في النظام الفدرالي. فالنظام الفدرالي نظام سياسي مركب يتكون من مستويين من الحكومات، حكومة مركزية تدير الاتحاد بأكمله، وحكومات إقاليم (كيانات سياسية) تتولى إدارة الأقاليم بممارستها الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية الممنوحة لها بموجب الدستور.

(1) د. سعد عصفور - المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية - منشأة المعارف بالاسكندرية - بدون سنة نشر - ص 121.

## المطلب الثاني

## الجذور التاريخية للنظام الفدرالي

**يشير جانب كبير من فقهاء القانون الدستوري والباحثين إلى ان النظام الذي تبنته الولايات المتحدة الأمريكية بموجب دستور 1787 م اول نظام فيدرالي في العالم[1]. إلا أن تاريخ هذا النظام أقدم من ذلك بكثير.**

**يرجع تاريخ هذا النظام إلى المدينة الإغريقية القديمة (اليونان) وسائر مدن القرن الخامس قبل الميلاد فقد كانت عبارة عن مجموعة من المدن المستقلة استقلالا تاما تملك سلطات الدولة الكاملة على أراضيها فكونت فيما بينها أحلافاً واتحادات عديدة وأشهرها الائتلاف الذي كونته مجموعة من المدن في القرن الخامس قبل الميلاد بإشراف مجلس الامفكتيونيين[2].**

---

(1) انظر على سبيل المثال - د. ماجد راغب الحلو - النظم السياسية والقانون الدستوري- ط1 - منشأة المعارف بالاسكندرية - 2005 - ص 127.
ود. منذر الشاوي - القانون الدستوري (نظرية الدولة - منشورات مركز البحوث القانونية - بغداد - 1981 - ص 261.

(2) احتفظ الأعضاء في هذا الائتلاف باستقلالهم وسيادتهم الإقليمية وكانوا يملكون أصواتاً متساوية في المجلس ومنح هذا المجلس السلطة العامة والكاملة لاقتراح ما يراه مناسباً لتحقيق المصلحة العامة للبلاد فله ان يعلن الحرب والتصدي لأي اعتداء خارجي او داخلي ضد الائتلاف، كما كان الجهة التي يعهد إليها فض المنازعات التي تحصل ما بين الأعضاء ومعاقبة الجهة المعتدية وترجع إليه سلطة قبول الأعضاء الجدد في الائتلاف فهذه - السلطات التي يتمتع بها المجلس وطريقة تمثيل الأعضاء فيه كانت تبدو من الناحية النظرية ضمانات للمحافظة عليه الا أن الأعضاء الأكثر قوة فيه استغلوا نفوذهم وقوتهم ضد بقية الأعضاء مما أدى الى انهيار هذا الائتلاف وتلاشيه.
هاملتن ومادسن وجاي - الدولة الاتحادية .. أسسها ودستورها - ترجمة جمال محمد احمد - منشورات دار مكتبة حياة - بيروت- 1959 - ص 171، 172.

كما ظهر عدد من الاتحادات في اليونان القديمة تختلف بعضها عن البعض الأخر فظهر الائتلاف المعروف بالعصبة الايخائية وكان أقوى من ائتلاف الامفكتيونيين حيث كانت المدن الأعضاء في الائتلاف مستقلة ومتكافئة ولم تتنازل عن إدارة شؤونها المحلية وحقها في تعيين الموظفين للمدينة، ويملك المجلس الاتحادي الذي يمثل الأعضاء حق إعلان الحرب والسلم ويعقد المفاوضات والمعاهدات، وله ان يفرض القوانين وينفذها. فكانت روابط هذا الائتلاف أقوى وأوثق من روابط الاتحادات الأخرى[1].

ولعل أهم الأسباب التي دعت المدن اليونانية للاتحاد هي طبيعة الوضع الجغرافي والارتباط الروحي بين مواطني تلك المدن (الارتباط الديني) بالإضافة إلى حاجتها للدفاع عن نفسها ضد الغزو الخارجي.

وبالرجوع لمنجزات الفكر السياسي في الإسلام نجد أنها كما يقول (ادمون رباط) لا تقل جودة وتعمقا عن التآليف الغربية بل تفوقها في بعض الأحيان لاسيما بأنها تقدمت العصر الوسيط في الغرب باتصالها بالفلسفة اليونانية[2]. لا بل ذهب برنارد شو إلى ابعد من ذلك بقوله " إنني أرى في الإسلام دين أوربا في القرن العشرين "[3]. حيث بدأت الدولة الإسلامية بحكومة دينية في مظاهرها برئاسة الرسول (صلى الله عليه وسلم) الذي كان يجمع بيده السلطتين السياسية والدينية وكذلك الخلفاء من بعده وبعد توسع الدولة الإسلامية لاسيما بعد أن امتدت الفتوحات الإسلامية الى خارج شبه الجزيرة العربية لم يعد الخليفة قادرا على ممارسة السلطة لوحده فقسمت الدولة

(1) هاملتن ومادسن وجاي - المصدر السابق - ص 173،174.

(2) ادمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري العام - الجزء الأول - الطبعة الثانية - دار القلم للملايين بيروت -1968 ص19.

(3) د. صبحي عبدة سعيد - السلطة السياسية في المجتمع الإسلامي - جامعة القاهرة 1991 ص67.

الإسلامية إلى ولايات ونصب لكل ولاية ولي لإدارة شؤونها وكان أكثر الولاة في صدر الإسلام وعهد الخلفاء الراشدين وبداية عهد الأمويين لهم الحرية الكاملة في إدارة شؤون ولاياتهم فكانوا يديرون الأمور على وفق ما يرون على أنهم يبلغون الخليفة بما يحدث من الأمور المهمة[1].

فمظاهر النظام الفدرالي تبدو واضحة في نظام الحكم في الإسلام (نظام الولاية)[2] لاسيما فيما يتعلق بتقسيم الدولة الإسلامية إلى أقاليم أو ولايات ومنحها اختصاصات لإدارة شؤونها الداخلية (المحلية).

نستنتج مما تقدم ان النظام الفدرالي نظام قديم وانه كان معروفاً في فترة مبكرة من تاريخ البشر فكل من نظام الولاية والاتحادات الإغريقية تحمل في طياتها مظاهر هذا النظام وإن لم تقم على أسس دستورية كما هو في النظم الفدرالية الحديثة وهذا طبيعي فما نراه اليوم لم يظهر فجأة وإنما كان ثمرة تجارب لشعوب عديدة فالنظرة للتجارب والأحداث التاريخية كأساس للحاضر أمر لابد منه لكي لا تكون التجربة والخطأ مسلكا مقصورا على شعب بعينه وتذهب معه فرص الاستفادة منه.

---

(1) د.سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاثة في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي – دراسة مقارنة – ط 2 – دار الفكر العربي – 1973 ص 313. ود.عبد الحميد متولي – مبادئ نظام الحكم في الاسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة – ط4 – منشاة المعارف- الاسكندرية – 1978 – ص223. ود.عصمت عبد الله الشيخ – النظم السياسية – ط2 – 1999 – ص 86.

(2) ظهر نظام الإمارة (الولاية) في العصور السابقة للإسلام أيام قيام الممالك العربية في اليمن وعمان وحضرموت فكان الملوك يرسلون ولاة لحكم الولايات التابعة لهم ويمنحونهم صلاحيات لادارة شؤون تلك الولايات، وسقط هذا النظام بسقوط تلك الممالك وساد النظام القبلي في الجزيرة العربية قبل ظهور الاسلام.

د. توفيق سلطان اليوزبكي – دراسات في النظم العربية الإسلامية – المكتبة الوطنية بغداد 1988 – ص 103.

## المطلب الثالث

## نشأة وتطور النظام الفدرالي

**بعد ان عرضنا في المطلب السابق الجذور التاريخية للنظام الفدرالي فإننا سنتناول في هذا المطلب بشيء من الإيجاز نشأة وتطور النظم الفدرالية التي نحاول الاستدلال بها والاستفادة منها في هذا البحث إلا أننا لن نغض النظر عن الإشارة للنظم الفدرالية الأخرى من حين لآخر حيثما يكون ذلك داعيا للنقاش.**

**ولما كان الاتحاد الكونفدرالي او كما يطلق عليه البعض الاتحاد التعاهدي قد ظهر كمقدمة او تمهيد للنظام الفدرالي في ابرز التجارب التاريخية لهذا النظام لذا سنعرض هذا المطلب في فرعين حيث سنقدم في الفرع الأول نبذة تاريخية عن نشأة التعهدات الثلاثة الرئيسة (السويسرية والألمانية والأمريكية) لتتضح لدينا الفكرة عن الدواعي والدوافع للأخذ بهذا النظام وفي الفرع الثاني سنتناول التطورات واستقرار النظام الفدرالي في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأوربية فضلاً عن بعض النظم الأخرى.**

### الفرع الأول

### مرحلة الكونفدرالية

**أخذت الدول في هذه المرحلة شكل الاتحاد الكونفدرالي الذي يعتمد في أساسه على وجود معاهدة دولية تربط بين دول الاتحاد، وترجع الجذور الأولى لهذا الاتحاد للتحالف السويسري الذي أقامته المقاطعات السويسرية في أواخر القرن الثالث عشر عندما كانت هذه المقاطعات تابعة للإمبراطورية الرومانية**

فاتحدت ثلاث مقاطعات فيما بينها بموجب الوثيقة التعاهدية المحررة في شهر أغسطس سنة 1291[1].

ولعل أهم الأسباب التي دعت المقاطعات الى الاتحاد هي الحاجة إلى قوة جماعية لمواجهة الاعتداءات النمساوية والرومانية[2].

وتزايد عدد المقاطعات المنظمة للاتحاد السويسري حتى أصبح يضم ثلاثة عشر كانتونا فوحدت جهودها من اجل الحصول على استقلالها عن الإمبراطورية الرومانية نهائيا وحصل الاتحاد السويسري على الاعتراف الرسمي من قبل الدول في صلح وستفاليا سنة 1648.

ومثل التعاهد السويسري هيئة مركزية تدعى الدايت تتولى إدارة شؤونه ويتكون الدايت من مندوبين اثنين عن كل كانتون.

ثم أخذت سويسرا شكل الدولة البسيطة بموجب دستور 1798 م الذي فرض عليها بعد قيام الثورة الفرنسية الا ان نابليون أعاد وضع سويسرا إلى ما كانت عليه وازداد عدد المقاطعات إلى ان أصبحت 22 مقاطعة في اتفاقية فينا عام 1815[3]. وفي الولايات المتحدة الامريكية كان النظام الفدرالي نتاج

(1) المقاطعات الثلاثة التي اتحدت هي (اورى، وسفيدس واونترفالين) د.محمد كاظم المشهداني - النظم السياسية - مطبعة دار الحكمة - الموصل 1990 ص 184.

(2) وفعلا نشبت حرب بين هذا الاتحاد والأسرة النمساوية الحاكمة (أسرة الها بسبورج) وخرج الاتحاد منتصرا في واقعة مورجارتن سنة 1315 وشجع هذا النصر بقية المقاطعات على الانضمام لهذا الاتحاد مما زاده قوة واستمرت الحرب بين الاتحاد والنمسا من اجل الاستقلال الى ان انهزم النمساويون في معركة سمباخ عام 1386 فاضطروا للاعتراف باستقلال المقاطعات السويسرية في القرن الخامس عشر.
د. الشافعي محمد البشير - نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية - ط1 - توزيع منشأة المعارف - الإسكندرية - مطبعة دار النشر للثقافة - 1963 ص110، 111.

(3) د.الشافعي محمد البشير - المصدر السابق - ص 111 - 112. د.عبد الغني بسيوني - النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي - الدولة الحكومة والحريات العامة - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - 1984 ص 101.

مرحلتين أيضا المرحلة الأولى مرحلة الثورة او ما عرف بحرب الاستقلال فكانت الولايات المتحدة الأمريكية قبل استقلالها مستعمرات بريطانية تتمتع بأنظمة حكم ذات طابع بريطاني اي تتمتع بحكم ذاتي لإدارة شؤونها الداخلية فكان لكل مستعمرة هيئة تشريعية تشرع القوانين وتفرض الضرائب وتقر النفقات الا ان سلطة التشريع لم تكن مطلقة بل كانت مقيدة بقوانين المملكة الانكليزية والى جانب الهيئات التشريعية توجد محاكم محلية ومحاكم متوسطة الدرجة تفصل بالقضايا الهامة هذا فضلاً عن وجود محاكم عليا تستأنف أمامها الأحكام[1].

الا ان السياسة التي انتهجتها انكلترا ضد المستعمرات بفرضها القيود على التجارة في هذه المستعمرات، والضرائب بدون إشراك ممثلين عن سكانها في إقرارها بالإضافة إلى القيود التي فرضتها على حقوق وحريات مواطني تلك المستعمرات[2]، وتعرض تلك المستعمرات الى هجمات الهنود الحمر بصورة مستمرة كل تلك الأسباب دعت المستعمرات الثلاث عشرة إلى بذل محاولات عديدة لإقامة نوع من الاتحاد فيما بينها فعقدت مؤتمرات ووضعت مشاريع عدة لضم تلك المستعمرات في اتحاد تعاهدي منها مشروع وليم بن عام 1696 ومشروع بنيامين فرانكلين عام 1754 وعلى الرغم من عدم نجاح هذه المؤتمرات الا أنها رسخت في أذهان الأمريكيين فكرة توحيد صفوفهم واستجماع قوتهم للوقوف بوجه انكلترا فعقد في عام 1774 مؤتمر قرر فيه ممثلو المستعمرات

---

(1) دافيد كوشمان كويل - النظام السياسي في الولايات المتحدة - ترجمة توفيق حبيب - مكتبة الخانجي بمصر ومكتبة المتنبي - بغداد 1955 - ص 38، 39.

(2) د. محمد فتح الله الخطيب - دراسات في الحكومات المقارنة - دار النهضة العربية - 1966 - ص 101.

الثلاث عشرة استخدام الأسلوب المسلح ضد انكلترا وأطلق هؤلاء على أنفسهم اسم الوطنيين وعين المؤتمر جورج واشنطن قائدا عاما للمليشيا وفي عام 1775 بدأت فعلا الاشتباكات بين أهالي المستعمرات وانكلترا في منطقة (ماساشوستس) واستمرت الاشتباكات حتى عام 1776 حيث عقد المؤتمر الشامل الثاني فصدر عن هذا المؤتمر وثيقة إعلان الاستقلال.

فعندما نجحت الثورة وحصلت المستعمرات على استقلالها عن انكلترا بات لزاماً على الثوار البحث عن رابطة قوية تجمع شمل المستعمرات بعد ان ضعفت روابطها بإعلان استقلالها عن انكلترا ولهذا اقترح تشكيل لجنة مهمتها وضع دستور عام للولايات وفعلا وضعت إحدى لجان مؤتمر القارة مشروعا في 15 نوفمبر سنة 1777 وافق عليه المؤتمر وأرسل الى الولايات للتصديق عليه وصدقت عليه المستعمرات الثلاث عشرة واكتمل نصاب التصديق (الأغلبية اللازمة) في يوليو سنة 1778 وظل هذا الاتحاد التعاهدي قائما الى ان تم استبداله باتحاد أقوى منه في سنة 1787 م[1].

وعرفت المانيا التجربة الكونفدرالية بعد قيام الثورة الفرنسية في عام 1789 واجتياح الجيوش الفرنسية الأراضي الألمانية فسعى نابليون الى إنشاء اتحاد تعاهدي بين الإمارات الألمانية لمواجهة عدويه المهزومين (النمسا وبروسيا) وفعلا اتحدت الإمارات الألمانية في يوليو 1806 وأطلق عليه تعاهد الراين ووقعت وثيقة التعاهد من قبل 15 أميرا ألمانيا وضم التعاهد ست عشرة دويلة ألمانية[2].

الا ان نابليون استخدم هذا التعاهد كأداة من أدوات الحرب فاستغله أسوأ استغلال ونتيجة لذلك ثار الألمان عليه في عام 1813 وانهار هذا التعاهد بانهيار عهد نابليون في عام 1814[3].

(1) الشافعي محمد البشير – المصدر السابق – ص 117- 119.
(2) الشافعي محمد البشير – المصدر نفسه – ص 115
(3) ادمون رباط – المصدر السابق ص 613.

وفي عام 1815 عقد مؤتمر في فينا وأنشئ بموجبه الاتحاد الجرماني إلا أن أواصر هذا الاتحاد تفككت في عام 1867 بعد نشوب الحرب بين النمسا وبروسيا فحل محل هذا الاتحاد اتحاد دول ألمانيا الشمالية سنة 1867[1].

وهكذا نجد ان كلاً من سويسرا وأمريكا وألمانيا أخذت بالاتحاد التعاهدي في حقبة زمنية معينة بسبب ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية الا ان أواصر هذه التعاهدات كانت ضعيفة وبمرور الزمن تم تقوية الروابط والنزع الاتحادية فتطورت هذه التعاهدات إلى نظم فدرالية فتحول الاتحاد الكونفدرالي في أمريكا إلى اتحاد فدرالي بموجب دستور 1787 وأخذت سويسرا في النظام الفيدرالي بموجب دستور 1848 وتبنت ألمانيا النظام الفدرالي بمقتضى القانون الأساسي الصادر عام 1949 ولكل منها أسباب دعتها إلى هذا التحول وسنحاول إلقاء الضوء على هذه الأسباب في الفرع التالي.

## الفرع الثاني

## المرحلة الفدرالية

### أولا : تطور النظام الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية

من المعلوم ان الولايات المتحدة الأمريكية هي البلد الذي تطور فيه النظام الفدرالي حتى استكملت عناصره ومقوماته في صورته الحالية.

فقد ادى العمل بالدستور التعاهدي لعام 1781 م الذي انتابه النقص وضعف الحكومة المركزية الى حلول كارثة اقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تضخمت العملة الاتحادية حتى أصبحت عديمة القيمة وانخفض التبادل التجاري بين الولايات إلى أدنى مستوياته.

---

(1) الدكتورعبد الغني بسيوني، المصدر السابق - ص 102.

وإزاء هذا الوضع بذلت محاولات عديدة لإصلاحه وبعد الجهد الذي بذل من قبل المتحمسين لقيام اتحاد فعلي يجمع بين المستعمرات الثلاث عشرة عقد في ولاية فيلادلفيا عام 1787 مؤتمر دستوري [1] حضره 55 مندوبا من مجموع 74 تم انتخابهم من قبل المجالس التشريعية في الولايات ولم يقتصر جدول أعمال المؤتمر على إعادة النظر في مواد الدستور التعاهدي لمعالجة ما شابه من قصور كما كان مقرراً بل امتد الأمر إلى التطلع لإنشاء نظام سياسي جديد (سلطة مركزية موحدة)[2].

فقدمت الولايات الكبرى مشروع روعي فيه مصالحها سمي مشروع فرجينا وقابلته الولايات الصغرى بمشروع مضاد سمي (مشروع رنيو- جرسي) وبدأت المناقشات والمداولات تدور حولها لعدة أسابيع وفي النهاية قرر الأخذ بحل وسط تقدم فيه مندوب من ولاية كونيكتيلون يدعى (وليام صموئيل) عرف فيما بعد بالتسوية او المصالحة الكبرى وتم الاتفاق من خلالها على صياغة دستور اتحادي جديد للبلاد[3]. وتم وضع الوثيقة الدستورية بإشراف ممثلي الولايات على إعدادها وصياغتها وفي 17 سبتمبر عام 1787 وقعت من قبل (39) مندوبا ممثلين عن (12) ولاية ثم أرسلت للولايات للتصديق عليها[4] ودخل

---

(1) دافيد كوشمان كويل – المصدر السابق ص 42.

(2) د. محمد فتح الله الخطيب – المصدر السابق – ص 103.

(3) دافيد كوشمان – المصدر السابق – ص 48، 49.

(4) لقد أثار الدستور الأمريكي منذ بدايات وضعه جدلا واسعا داخل الولايات بين مناصريه ومعارضيه ولكنه هذا الجدل لم يحل دون صدوره حيث بدأت الولايات بالمصادقة عليه وكانت اول ولاية تفعل ذلك ديلاور في 1787/12/7 وتلتها بنسلفانيا في 12/ 12 / 1787 ثم ولاية نيوجرسي في 18 / 12 / 1787 حتى اكتمل النصاب بمصادقة ولاية نيوهامبشير في 21 / 6 / 1788 م. آريان محمد علي – الدستور الفدرالي – رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون بجامعة بغداد – 2007 ص 15،16.

**هذا الدستور دور النفاذ بعد اكتمال النصاب اللازم لنفاذه بعد موافقة 9 ولايات عليه وبذلك انشئ النظام الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية حتى يومنا هذا.**

ثانيا : تطور النظام الفدرالي في الدول الاوربية

**بعد ان اثبتت الولايات المتحدة الامريكية نجاحها في تطبيق النظام الفدرالي اصبحت سابقة تستطيع الدول ذات الظروف المشابهة ان تتبعها وكانت اول دولة تفعل ذلك سويسرا حيث انهار الاتحاد الكونفدرالي السويسري الذي أنشأ بموجب معاهدة فينا عام 1815 على اثر الحرب الأهلية التي نشبت سنة 1847 بين أنصار الاتحاد الممثلين عن المقاطعات الألمانية البروتستانتية وأنصار الاستقلال المؤيدين من المقاطعات الفرنسية الكاثوليكية والتي انتصر فيها الاتحاد فتحولت سويسرا الى دولة اتحادية بالدستور الصادر في 12 أيلول سنة 1848 واستمرت بالأخذ بالنظام الفدرالي حتى بعد صدور دستور 29 نيسان 1874 م [1] وتحولت ألمانيا الغربية الى جمهورية ألمانيا الاتحادية على اثر هزيمتها في الحرب العالمية الثانية واحتلالها من قبل جيوش الحلفاء بصدور دستور 1949 الذي أطلق عليه القانون الأساسي[2].**

**وفي عام 1990 أعيد توحيد ألمانيا بعد أن صادق مجلسي النواب في ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية على معاهدة الوحدة بتاريخ 21 أيلول من عام 1990[3].**

---

(1) سويسرا بلد اوربي صغير يتميز بتنوع ملحوظ بالجنس والدين فتوجد فيها ثلاث قوميات رئيسة هي الالمانية والفرنسية والايطالية ويعتنق سكانها احدى الديانات الكاثوليكية او البروتستانية.
الدكتور محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق - ص 183.

(2) د. اسماعيل الغزال - الدساتير والمؤسسات السياسية - مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر - بيروت - 1996 - ص 506.

(3) د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق - ص 528.

كما تبنت النمسا النظام الفدرالي بعد زوال الإمبراطورية النمساوية المجرية بصدور دستور 1920.

ومن الدول الأوربية التي تبنت النظام الفدرالي حديثا بلجيكيا بمقتضى التعديل الدستوري عام 1993 م.

وكانت قبل ذلك تنقسم إلى ثلاثة أقاليم يضم كل منها مجتمعات ثقافية ولغوية مختلفة (المجموعة الفرنسية والهولندية والألمانية) وحتى الثمانينات كانت بلجيكا تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية وفي عام 1988 تم توسيع اختصاصات الأقاليم تمهيدا لإقامة نظام فدرالي فيها[1].

ثالثا: تطور النظام الفدرالي في الدول الأخرى

بالنظر لما ينطوي عليه النظام الفدرالي من توافق وتناسق بين دول الاتحاد والأعضاء وإشباعه حاجات وخصوصيات التعدديات المختلفة فضلاً عن النجاح الذي سجلته كل من سويسرا وأمريكا بأخذها بالنظام الفدرالي شهد العالم خلال القرنين التاسع عشر والعشرين انتشارا واضحا للنظم الفدرالية.

فأخذت كندا بالنظام الفدرالي سنة 1867 وكان السبب المباشر الذي دفع كندا الى هذا التحول السياسي هو الصراع الذي نشب بين القوميتين البريطانية والفرنسية بالإضافة إلى العوامل الاقتصادية[2].

وتكون الاتحاد في بادئ الأمر من أربع مقاطعات، وزادت حتى أصبحت عشرمقاطعات بانضمام مقاطعة نيوزلندا للاتحاد عام 1949 والى جانب تلك المقاطعات توجد منطقتان (اليوكن والشمال الغربي) تعرفان بالأقاليم تتمتعان

(1) Delfeve (f) la rouvelle constitution belge R.F.D.C. ,1994 No 17.

أشار له الدكتور سامي جمال الدين - المصدر السابق - ص 123.

(2) الدكتور محمد عبد المعز نصر - المصدر السابق - ص 488.

بقدر من الحكم الذاتي لإدارة الشؤون المحلية ومن الممكن ان تتحولا إلى مقاطعات اذا ما زاد عدد سكانهما[1].

وأصبحت استراليا دولة فدرالية بمقتضى دستور 1901 حيث انشأ هذا الدستور كومنولثاً اتحادياً غير قابل للحل يتكون من ست ولايات تتمتع بكل السلطات التي لم ينص الدستور على منحها للكومنولث[2] وكانت العوامل الاقتصادية فضلاً عن الحاجة للدفاع المشترك أقوى الأسباب التي دفعت استراليا للاتحاد[3].

ومن الدول الأخرى التي أخذت بهذا النظام نذكر مثلا المكسيك التي اتخذته نظاماً منذ عام 1857 والأرجنتين منذ سنة 1860 والبرازيل سنة 1891 وفنزويلا في سنة 1893[4]. ومن الدول العربية الإمارات العربية المتحدة منذ عام 1971[5].

فأصبح النظام الفدرالي النظام الأمثل للدول ذات القوميات المتعددة وقد تجاوز عدد الدول التي تأخذ به ثلث دول العالم.

---

(1) ميشيل ستيورات - نظم الحكم الحديثة - ترجمة احمد كامل - دار الفكر العربي - القاهرة - 1962 ص 49 - 51.

(2) ميشيل ستيورات - المصدر السابق - ص 57.

(3) الدكتور محمد عبد المعز - المصدر السابق - ص 488.

(4) الدكتور عبد الغني بسيوني - النظم السياسية - مصدر سابق - ص 108.

(5) الدكتور فتحي فكري - النظم الدستورية للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة - دراسة تحليلية نقدية - دار النهضة العربية - 1999 ص 17.

## المبحث الثاني

## الطبيعة القانونية للنظام الفدرالي

**البنية المركبة للنظام الفدرالي أدت إلى إثارة خلافات فقهية حول طبيعته القانونية التي يتميز بها عن سائر النظم السياسية الأخرى.**

**وللوقوف على هذه الطبيعة سنعرض بإيجاز الآراء التي قيلت بشأنها في المطلب الأول من هذا المبحث ونبين الأسس التي يقوم عليها على الصعيد الدولي في المطلب الثاني وبعدها نشير الى أسسه على الصعيد الداخلي وذلك في المطلب الثالث.**

### المطلب الاول

### التكييف القانوني للنظام الفدرالي

**اختلف الفقه حول ملكية السيادة في الدول الفدرالية هل هي ملك للدولة الاتحادية ؟ ام انها أيضا ملك للولايات الأعضاء وهل تتمتع الأعضاء بالشخصية الدولية ام انها مقصورة على الدولة الاتحادية ؟ فلكل جانب من الفقه رأي يختلف عن الآخر وسنعرض هذه الآراء في هذا المطلب بالقدر اللازم لتحديد طبيعة هذا النظام.**

**يرى أصحاب المذهب الأول ان السيادة في الدولة التي تأخذ بالنظام الفدرالي مجزءة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات او الأقاليم ومن انصار هذا الاتجاه الفقيه ماديسون حيث اشار في الورقة الفدرالية رقم (39) الموجهة الى اهالي نيويورك ايام مناقشة الدستور الامريكي الى ان " السلطات المحلية او البلدية فروع مستقلة ومتمايزة من السلطة العليا وهذه السلطات المحلية او البلدية لا تخضع في حدود دائرتها للسلطة الفدرالية اكثر من خضوع السلطة الفدرالية**

لها في حدود دائرتها هي "[1]. ويؤيده كل من (توكفل وواتس) في وجود سيادتين منفصلتين في اطار الدولة الفيدرالية سيادة الدولة الاتحادية في نطاق اختصاصها وسيادة الولايات في نطاق اختصاصها مستندين في ذلك الى ان النظام الفدرالي يقوم على اساس قانوني هو الدستور الاتحادي الذي يتولى توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم وانتقد هذا الرأي على اساس انه يتناقض مع مضمون السيادة ولا يتفق مع مضمون الدساتير الاتحادية حيث تتولى الدولة ذات السيادة ادارة علاقاتها الدولية بإرادتها ولا تخضع في هذا الشأن الا لقواعد القانون الدولي العام وتقوم بإدارة شؤونها الداخلية وحدها وهذا الوصف لا ينطبق على الولايات الأعضاء في الدولة التي تتبنى النظام الفدرالي[2]. وفي المقابل لاقى هذا الاتجاه تأييدا من قبل الكثير من الكتاب العرب[3].

بينما يذهب أصحاب المذهب الاخر وعلى رأسهم جون كالهون John Calhan وماكس سايدل الى نقيض ما تقدم بادعائهم بأن السيادة في الدولة الفدرالية غير قابلة للتجزئة ووحدتها نابعة من وحدة الدولة التي هي شخصية واحدة وبالتالي لا يمكن ان يوجد على اقليم واحد يعيش عليه شعب واحد

---

(1) الكسندر هاملتون – جيمس ماديسون – جون جاي – اوراق فدرالية – مصدر سابق – ص 330.

(2) انظر د.الشافعي محمد البشير – القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية – دراسة مقارنة بالدساتير والنظم المصرية – الجزء الاول – منشأة المعارف بالاسكندرية – 1970 – ص 118، 119.

(3) من هذا الرأي د. طعيمة الجرف -القانون العام دراسة مقارنة لنظم الحكم والادارة – القسم الاول – القانون الدستوري ونظم الحكم المقارنة – مكتبة القاهرة الحديثة – 1962 – ص 42. و د.عثمان خليل عثمان – القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري المصري – ط5 – دار الفكر العربي القاهرة – 1955 ص75.
ونبيل عبد الرحمن حياوي – الدولة الاتحادية الفدرالية – حماية النظام الدستوري ط1 – المكتبة القانونية – بغداد – 2004 – ص 7.

دولتان سيدتان فيرى اصحاب هذا المذهب أن السيادة اما ان تكون للحكومة المركزية فنكون امام دولة موحدة تفقد الولايات الاعضاء المكونة لها سيادتها وصفتها الدولية، واما ان تكون السيادة للدول الاعضاء فنكون امام اتحاد كونفدرالي تحتفظ فيه الاعضاء بشخصيتها الدولية، ويذهب هؤلاء الى ان الوثيقة الاتحادية لا يمكن ان تكون الا عقدا بين الدول الاعضاء اي معاهدة بين دول ذات سيادة تتغير طبيعتها وتتحول الى قانون دستوري الا ان هذا الاتجاه انتقد انتقادا شديدا ولاقى معارضة قوية في الولايات المتحدة الامريكية من جانب فريق الاتحاديين ومن الانتقادات التي وجهت لهذا الرأي أنه نظر الى الفرض الخاص بتكوين الاتحاد الفدرالي من دول كانت قبل الاتحاد مستقلة وذات سيادة واغفل الفرض الخاص بتكوين هذا الاتحاد بتفكك دولة بسيطة الى ولايات او اقاليم"[1].

فحسب وجهة نظر اصحاب هذا الاتجاه لا يمكن تصور قيام دولة فدرالية تتمتع بالشخصية الدولية وتمارس سلطاتها على حكومات الاقاليم الاعضاء وعلى رعاياها وهذا خلاف الواقع فالنظام الفدرالي احد النظم السياسية السائدة في دول العالم يترتب على الاخذ به بروز شخصية دولية واحدة إلى العالم الخارجي هي شخصية الدولة الاتحاديةوالدليل على ذلك ان جميع الدساتير الاتحادية أناطت بالحكومة المركزية مهمة إدارة العلاقات الدولية. وهذا الاتجاه لم يصادف قبولا الا ان جانباً من الفقه العربي[2] يتفق مع الرأي السابق بأن السيادة واحدة وغير قابلة للتجزئة إلا أنهم يختلفون معهم في تحديد الجهة التي تعود لها ملكية السيادة في الدولة الفدرالية فبينما يرى أصحاب الرأي السابق أن السيادة ملك للأعضاء في النظام الفدرالي وينكرون الشخصية الدولية

(1) الدكتور الشافعي محمد البشير - نظرية الاتحاد - مصدر سابق - ص 103 وما بعدها.

(2) د. سموحي فوق العادة ،المصدر السابق، ص 146. والدكتور الشافعي محمد البشير - نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية - مصدر سابق - ص 40.

للحكومة المركزية يرى هؤلاء الفقهاء أن السيادة مقصورة على الدولة الاتحادية دون الولايات الأعضاء.

ونحن نميل إلى ترجيع الرأي الأول الذي يرى أن السيادة في الدولة الفدرالية مجزءة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات او الأقاليم لان وحدة السيادة لا تنسجم مع الطبيعة المركبة للنظام الفدرالي وان كانت تتفق مع طبيعة الدولة البسيطة، فإذا كانت المكونات الاتحادية قد تنازلت عن سيادتها الخارجية للحكومة المركزية الا أنها تحتفظ بسيادتها الداخلية في معظم شؤونها لذا تحتفظ بدساتيرها وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية وفي الوقت نفسه يكون للحكومة المركزية سلطات اتحادية تمارس من خلالها الصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور الاتحادي.

فالقائلون بوحدة السيادة يتجاهلون مبدأ تقسيم الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الإقليم في حين انه المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام الفدرالي فلا يمكن قصر ملكية السيادة الداخلية على الحكومة المركزية او حكومات الاقاليم فلكل منهما سيادتها في نطاق اختصاصها.

## المطلب الثاني

## أسس النظام الفدرالي على الصعيد الدولي

يقوم النظام الفدرالي على عدة أسس للوحدة على الصعيد الخارجي او الدولي تتحدد بعدة مظاهر هي:

### اولا : وحدة الشخصية الدولية

يقوم النظام الفدرالي على أساس وحدة الشخصية الدولية - "Personnalite internationale lunitede" - التي تقرر للدولة الاتحادية فتعتبر شخصا من اشخاص القانون الدولي العام بخلاف الدول الاعضاء التي لايكون لها شخصية دولية.

وتترتب على وحدة الشخصية الدولية عدة نتائج نوردها فيما يأتي:

1- **تتولى الحكومة المركزية سلطة إعلان الحرب وعقد الصلح وهي التي تشرف على جميع القوات المسلحة في الاتحاد وقد قضت بذلك جميع دساتير الدول الاتحادية من ذلك الدستور الأمريكي[1] الذي منح السلطة الاتحادية المركزية صلاحية إعلان الحرب ولا يجوز لأي ولاية من الولايات الدخول في حرب دون موافقة الكونكرس الأمريكي الا في حالة الاحتلال والخطر الحال. وكذلك الدستور السويسري[2].**

2- **تمارس الدولة الاتحادية اختصاص تبادل التمثيل الدبلوماسي والانضمام الى المنظمات الدولية في حين تفقد الأعضاء (الولايات او المقاطعات او الأقاليم) هذا الحق واذا كانت هذه هي القاعدة فأن لكل قاعدة استثناء فالاتحاد السوفيتي منذ عام 1944 منح الجمهوريات السوفيتية حق الانضمام الى الهيئات الدولية كهيئة الأمم المتحدة[3].**

**وقد أجاز الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 م للإمارات الأعضاء الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط او الانضمام اليهما[4].**

---

(1) انظر الجزء العاشر من المادة الأولى الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي - بروس وايستر فندلاي- الدستور الامريكي - اعداد وترجمة دائرة المعارف العامة - دار الكرنك للنشر والطبع والتوزيع- القاهرة -1964-ص107-110.

(2) نصت المادة (60/ أولا) من الدستور السويسري لسنة 2000 على أن " يختص الاتحاد بتنظيم وتدريب وتسليح الجيش " - دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000 - موسوعة التشريعات الوطنية والدولية لحقوق الإنسان - الطبعة الأولى - مطبعة الكتاب - بغداد - 2008 - ص 20.

(3) الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا - المصدر السابق - ص 66.

(4) د.داود الباز - اللامركزية السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة - دار النهضة العربية - القاهرة - بدون سنة طبع - ص 92.

3- تختص الحكومة المركزية في اغلب الدساتير الاتحادية بسلطة عقد المعاهدات الدولية وتفقد الدول الأعضاء هذا الحق فعلى سبيل المثال يحظر الدستور الأمريكي على الولايات الأعضاء في الاتحاد عقد المعاهدات لكنه يجيز لها عقد اتفاقيات " Compacts agreements " شريطة موافقة الكونكرس وتحظر دساتير الدول الاتحادية في أمريكا اللاتينية(الأرجنتين، البرازيل، المكسيك، فنزويلا) على الدول الأعضاء في الاتحاد عقد المعاهدات مع الدول الأجنبية[1]. غير ان بعض الدساتير الاتحادية تنص على حق الأعضاء في عقد بعض أنواع المعاهدات غير السياسية على ان تكون منسجمة مع السياسة العامة للاتحاد. فمثلا يجيز الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 للإمارات الأعضاء عقد اتفاقيات محددة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها على الا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية[2].

فمن خلال العرض السابق لمواقف الدساتير الاتحادية نجد ان الدولة الاتحادية تتولى إدارة العلاقات الدولية واذا كانت بعض الدساتير الاتحادية أباحت للأعضاء في الاتحاد الفدرالي ممارسة بعض النشاطات على الصعيد الدولي فأنها أخضعتها لقيود على نحو يجعل الدولة الاتحادية او الحكومة المركزية هي المهيمنة بصورة عامة على تلك العلاقات.

ثانيا : وحدة الجنسية

لا توجد في الدولة التي تأخذ بالنظام الفدرالي سوى جنسية واحدة لجميع رعايا الولايات الأعضاء ووحدة الجنسية في الدولة الفدرالية نابعة

(1) الدكتور محمد يوسف علوان. القانون الدولي العام - ج1 - ط 3 - دار وائل للنشر - 2007- ص 253.

(2) د.داود الباز - المصدر السابق - ص 91.

من طبيعة الجنسية وكونها رابطة فرد بدولة تميزه عن أفراد الدول الأخرى[1].

ويخلط بعض الفقهاء[2] بين الجنسية والرعوية فيرى وجود جنسية مزدوجة لمواطني الدولة الفدرالية (جنسية مشتركة هي جنسية الدولة الاتحادية والجنسية او التواطن الاصلي للولايات التابع لها الافراد). بينما لا يوجد تلازم بين الجنسية والتوطن وان كانت الجنسية الاتحادية من الناحية النظرية تستمد وجودها في بعض الدساتير كالدستور السويسري ودستور المانيا الامبراطوري ودستور جمهورية فايمار من التابعية للمقاطعة او الولاية الا ان هذا الوضع غير حتمي فمن الممكن ان يحصل البعض على الجنسية الاتحادية بدون ان يكون مواطناً في احدى الولايات وعلى سبيل المثال يتمتع المواطنون الألمان القاطنون في المستعمرات التابعة لألمانيا بالجنسية الاتحادية الألمانية، اما في الولايات المتحدة فالمواطنون الاتحاديون يحملون عادة تابعية إحدى الولايات الا ان المواطنين الأمريكيين المقيمين في مقاطعة كولومبيا وفي الأقاليم التابعة للحكومة الاتحادية لا يحملون تابعية اي ولاية من الولايات[3].

فإلى جانب الجنسية الاتحادية توجد عدة توطنات بعدد الولايات في الدولة الاتحادية ونظرا لوجود جنسية واحدة فأن الدساتير الفدرالية تمنح صلاحية تنظيم القواعد المتعلقة بالجنسية عادة للسلطة الاتحادية[4].

(1) الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا - النظم السياسية والقانون الدستوري - منشأة المعارف بالاسكندرية - بدون سنة نشر - ص 180.

(2) ومن ابرزهم الفقيه سيل (Scelle) الدكتور الشافعي محمد البشير - القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية - مصدر سابق - هامش (1) ص123.

(3) نبيل عبد الرحمن حياوي - الدولة الاتحادية الفدرالية - 3- التنظيم الدستوري لقضايا الجنسية والهجرة. ط1-المكتبة القانونية - بغداد - 2004 ص 22.

(4) الدكتور الشافعي محمد البشير - القانون الدستوري - مصدر سابق - ص 122 - 124.

ثالثا: وحدة الإقليم

**يقوم النظام الفدرالي على إقليم موحد يتكون من مجموع أقاليم الدويلات المكونة للاتحاد. ولا يشترط في إقليم الدولة التي تأخذ بالنظام الفدرالي ان يكون متصل الأجزاء فقد يفصل بين أجزاء إقليم الدولة الاتحادية إقليم دولة أخرى فولاية الاسكا يفصلها عن الولايات الأمريكية الأخرى التسع والأربعين الإقليم الكندي[1]. فوحدة إقليم الدولة الفدرالية تعد احد الأركان الأساسية لهذه الدولة بصرف النظر عن تقسيم هذا الإقليم إلى أقسام تنطوي على كيانات دستورية داخلية، وتتمثل حدود هذا الإقليم بالحدود المشتركة مع الدول الأجنبية المجاورة للدولة الفدرالية بينما تعد الحدود التي كانت تفصل بين الأقاليم قبل قيام الاتحاد حدوداً إدارية لها ليمارس كل منها اختصاصاتها الداخلية المقررة لها دستوريا في نطاقه ويجوز ان يشمل إقليم الدولة الفدرالية أجزاء أخرى لا تكون تابعة لأي ولاية وانما تخضع لدولة الاتحاد مباشرة مثل المستعمرات التي تضمها دولة الاتحاد[2].**

رابعا : وحدة المسؤولية الدولية [3]

**تتحمل الدولة الاتحادية تبعية المسؤولية الدولية عن التصرفات المخالفة للقانون الدولي العام سواء كانت صادرة عن السلطات الاتحادية ام كانت صادرة عن سلطات الأقاليم، وقد تأكد هذا المبدأ في سوابق قضائية كثيرة**

---

(1) الدكتور عصام العطية - مبادئ القانون الدولي العام - الطبعة السادسة - بغداد - ص311.

(2) الدكتور سامي جمال الدين - المصدر السابق - ص 125.

(3) المسؤولية الدولية نظام قانوني تلتزم بمقتضاه الدولة التي تباشر عملا غير مشروع، طبقا للقانون الدولي العام، بتعويض الدولة التي لحقها ضرر من جراء هذا العمل. ويشترط لقيام المسؤولية الدولية توافر الشروط التالية: =

ومع ذلك فأن مسؤولية الدولة الاتحادية الناشئة عن تصرفات الأعضاء تختلف بحسب ما اذا كانت الأعمال الضارة المسندة إلى الدول الأعضاء ناشئة عن جريمة او شبه جريمة او إخلال باتفاق.

فإذا كانت الأعمال الضارة ناشئة عن جريمة او شبه جريمة فان الدولة المتحدة تتحمل المسؤولية كاملة حتى لو لم يكن باستطاعتها منع وقوعها وقد اخذ بهذا المبدأ في السوابق الدبلوماسية وفي أحكام القضاء الدولي[1].

اما اذا كانت المسؤولية ناشئة نتيجة إخلال إحدى الولايات الأعضاء في الدولة الاتحادية باتفاق دولي فينظر الى الاتفاق فيما اذا كان عقدا او معاهدة فإذا كان الاتفاق عقدا فلا توجد قاعدة عامة[2] ويرى جانب من

---

= 1- يجب ان يكون الفعل منسوبا للدولة.
2-يجب ان يكون الفعل غير مشروع.
3-ان يترتب على الفعل غير المشروع ضرر.
راجع الدكتور عصام العطية - المصدر السابق - ص 517 وما بعدها.

(1) ومن أحكام القضاء في هذا الشأن الحكم الذي صدر سنة 1927 في قضية Mellen والذي تقرر بمقتضاه مسؤولية حكومة الولايات المتحدة الأمريكية عن الأعمال الضارة التي أسندت الى تكساس بوصفها إحدى ولاياتها.
د. حسن الجلبي - القانون الدولي العام - الجزء الاول - مطبعة شفيق - بغداد - 1964 - ص 236 - 237.

(2) صدرت أحكام في عدة قضايا تقرر بمقتضاها عدم مسؤولية الدولة الاتحادية عن العقود التي أبرمتها الولايات يذكر منها الحكم الصادر بقضية (قرض فلوريدا) والذي تقرر بمقتضاه عدم مسؤولية الولايات المتحدة عن قرض فلوريدا ورفض المحكم القول بأن مسؤولية الولايات المتحدة تترتب على أساس ان الكونكرس كان يستطيع الاعتراض على قانون القرض. وفي قضايا أخرى تقرر مسؤولية الدولة الاتحادية عن العقود التي تبرمها الولايات فقد تقرر مسؤولية فنزويلا عن العقود التي ابرمها موظفو ولاية بوليفار على اساس وجود صلة وثيقة بين هؤلاء الموظفين وبين السلطات الاتحادية
د. محمد حافظ غانم - مبادئ القانون الدولي العام - ط4 - مطبعة نهضة مصر - القاهرة - 1964 - هامش (1) ص242.

الفقه[1] إن الأمر يتوقف على مدى مساهمة الحكومة المركزية في إبرام العقد فتتحمل الدولة الاتحادية تبعية المسؤولية الدولية اذا ما اخل احد الأعضاء بالالتزامات المترتبة على هذا العقد اذا ما تم إبرامه تحت إشرافها وعلى العكس من ذلك لا تتحمل المسؤولية الناشئة عن الإخلال بالعقود التي تستقل الولاية بإبرامها.

أما اذا كان الاتفاق معاهدة فان الأمر يختلف فيما اذا كانت المعاهدة مبرمة من قبل الدولة الاتحادية او كانت مبرمة من قبل الدول الأعضاء فاذا كانت مبرمة من قبل الدولة الاتحادية فأنها تعد مسؤولة عن كل ما يقع من إخلال بها[2].

وكذلك الحكم فيما اذا كان الاتفاق معاهدة أبرمتها الولاية بنفسها وفي حدود اختصاصاتها الدستورية، أما أذا كانت الولاية قد أبرمت المعاهدة إخلالاً بالدستور الاتحادي فقد اختلفت الآراء بشأن تقرير مسؤولية الدولة الاتحادية في هذه الحالة فالبعض يرى أن الدولة الاتحادية مسؤولة باعتبارها المهيمنة على العلاقات الخارجية بينما يرى البعض الآخر[3] عدم مسؤولية الدولة الاتحادية في هذه الحالة مبررين ذلك بأنه يجب على الغير التأكد من مدى اختصاص الولاية قبل ان يبرم معها المعاهدة ومنهم من يذهب إلى تقرير مسؤولية الدولة الأجنبية

---

(1) د. محمد حافظ غانم - المصدر السابق - ص 232.

(2) د.حسن الجلبي - المصدر السابق - ص 238.

(3) الدكتور محمد حافظ غانم - المصدر السابق - ص 234.

**تجاه الدولة الاتحادية بسبب تجاهلها الدستور الاتحادي والاتصال مباشرة بالولاية متجاوزة السلطة الاتحادية[1].**

المطلب الثالث

أسس النظام الفدرالي على الصعيد الداخلي

**لا شك في ان من أهم خصائص النظام الفدرالي ثنائية السلطة السياسية نتيجة توزيع الاختصاصات ما بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية بما يترتب عليه وجود سلطات اتحادية تعود للحكومة المركزية متمثلة بالدستور الاتحادي والسلطة التشريعية الاتحادية والحكومة الاتحادية فضلاً عن قضاء الاتحادي يتولى الدستور الفدرالي تنظيمها وتختلف في تشكيلها من نظام فدرالي لأخر والى جانب هذه السلطة الاتحادية توجد سلطات على الصعيد الداخلي خاصة بكل إقليم او ولاية يتولى الدستور الإقليمي تنظيمها فالنظام الفدرالي ينطوي على مظهرين على الصعيد الداخلي مظهر اتحادي ومظهر استقلالي نتناولها على التوالي في الفرعين الاتيين :**

الفرع الأول

مظاهر الاتحاد في النظام الفدرالي على الصعيد الداخلي

أولاً : الدستور الاتحادي :

**يعد الدستور الاتحادي الأساس القانوني للنظام الفدرالي فهو الذي يتولى توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية ويتضمن أحكاماً تتعلق ببيان شكل الدولة وتنظيم سلطاتها الاتحادية بالإضافة الى**

---

(1) الشافعي محمد بشير – نظرية الاتحاد –مصدر سابق – ص 99.

القواعد الدستورية المتعلقة بالحريات العامة التي يتمتع بها مواطنو الاتحاد وقد تورد الدساتير الاتحادية أحياناً قيود لها علاقة مباشرة بالسلطات التشريعية والتنفيذ والقضائية في الولايات يجب عليها مراعاتها والتقيد بها.[1]

وتختلف إجراءات وضع الدستور الاتحادي باختلاف طريقة نشأة الاتحاد الفدرالي فتكون إجراءات وضعه ابسط في حالة نشوء الاتحاد نتيجة تفكك دولة بسيطة الى دولة اتحادية اما في حالة قيام الاتحاد بين عدة دول مستقلة فان الإجراءات تكون اكثر تعقيدا فيستلزم موافقة السلطة التأسيسية الأصلية في كل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد على مشروع الدستور الاتحادي بالإضافة إلى موافقة المجلس النيابي في كل دولة على معاهدة الاتحاد[2]. ويتمتع الدستور الاتحادي بسمو على دساتير الولايات الأعضاء فإذا ما وقع تعارض بين الدستور الاتحادي ودساتير الولايات الأعضاء كانت الأولوية في التطبيق للدستور الاتحادي وعادة يكون الدستور الاتحادي دستوراً جامداً يتطلب تعديله موافقة أغلبية الولايات او الأقاليم الأعضاء في الاتحاد[3].

ثانيا : السلطة التشريعية الاتحادية

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في الدول التي تأخذ بالنظام الفدرالي من مجلسين كقاعدة عامة، المجلس الأول هو مجلس الشعب أو كما يسمى في بعض الدول بالمجلس الأدنى أو مجلس النواب يمثل الشعب في مجموعه، ويمثل المجلس الثاني الولايات بوصفها وحدات سياسية متميزة ويسمى مجلس

---

(1) الدكتور ماجد راغب الحلو - المصدر السابق - ص 129، 130.

(2) الدكتور عبد الغني بسيوني - النظم السياسية " دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوربي" - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - بدون سنة نشر - ص 106.

(3) الدكتور سامي جمال الدين - المصدر السابق - ص125.

الولايات[1] تمثل فيه الولايات في الغالب على أساس المساواة بغض النظر عن عدد سكانها أو مساحتها[2].

ثالثا : السلطة التنفيذية الاتحادية

من مظاهر الاتحاد على الصعيد الداخلي أن يكون للدولة الاتحادية سلطة تنفيذية اتحادية تتولى تنفيذ القوانين الاتحادية الصادرة عن البرلمان الاتحادي في مختلف أرجاء الدولة الفدرالية[3] لتتولى إصدار القرارات الاتحادية التي تهم الدولة بأسرها أما عن تشكيل هذه السلطة فيختلف بحسب ما إذا كانت الدولة تأخذ بالنظام الرئاسي أو بنظام حكومة الجمعية أو بالنظام البرلماني. ففي الولايات المتحدة التي تأخذ بالنظام الرئاسي تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية الذي يتم انتخابه من قبل الشعب ويكون رئيسا للسلطة التنفيذية ويتولى مهمة تعيين الوزراء وعزلهم وله الحق بمساءلتهم.

اما في سويسرا وهي تأخذ بنظام حكومة الجمعية فتتكون السلطة التنفيذية الاتحادية فيها من أعضاء المجلس الاتحادي المنتخبين من قبل الجمعية الاتحادية لمدة أربع سنوات ويرأس المجلس الاتحادي رئيس الاتحاد ويكون له نائب ويتم انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية من بين أعضاء المجلس بصورة دورية لمدة سنة.

---

(1) د.نوري لطيف - القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - الطبعة الثانية - مطبعة علاء - بغداد - 1979 - ص 133.

(2) وتختلف الطريقة التي تشكل بها مجلس الولايات كما يختلف دوره في العملية التشريعية باختلاف النظم الفدرالية، وسنأتي على بيانها في الفصل الثالث المخصص لبحث ضمانات توازن العلاقة بين مستويي الحكم في النظم الفدرالية.

(3) د. نوري لطيف - المصدر السابق - ص130.

وفي ألمانيا التي تأخذ بالنظام البرلماني فتتكون الهيئة التنفيذية فيها من المستشار والوزارة الاتحادية حيث يشتركان في ممارسة مهام الهيئة التنفيذية[1] .

رابعا : السلطة القضائية الاتحادية

يكون للحكومة المركزية في الدولة الفدرالية هيئة قضائية تختص بالفصل في المنازعات الاتحادية التي تخرج عن اختصاص قضاء الولايات طبقا للدستور[2].

والسلطة القضائية الاتحادية قد تتكون من محكمة واحدة تسمى احيانا بالمحكمة العليا " la count supreme " كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية أو المحكمة الاتحادية "le tribunal federal " كما في الاتحاد السويسري وقد تضم السلطة القضائية الاتحادية عدة محاكم إلى جانب المحكمة العليا أو المحكمة الاتحادية ويتولى الدستور الاتحادي تنظيم هذه السلطة[3] وتحديد اختصاصات محاكمها.

وفي اغلب الدساتير الفدرالية تمنح هذه الهيئة سلطة البت في المنازعات التي تثور بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية وتتولى سلطة الفصل في المنازعات التي تقع بين الولايات أو بين أفراد ينتمون إلى ولايات مختلفة كما تتولى عادة مهمة مراقبة دستورية القوانين الاتحادية وقوانين الولايات للتأكد من موافقتها لأحكام الدستور وتنص الدساتير الاتحادية عادة على قدر من الضمانات التي تكفل استقلال قضاة هذه السلطة ونزاهتهم[4].

---

(1) د. إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة- القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق – وزارة التعليم العالي والبحث العلمي – 1990 - ص107.

(2) د. محمود حلمي -المصدر السابق – ص 170 .

(3) د. محمد كامل ليلة -المبادى الدستورية العامة والنظام السياسية – ط -دار الفكر العربي القاهرة – 1959 ص 311 .

(4) د. ماجد راغب الحلو -المصدر السابق -ص 131.

## الفرع الثاني

## مظاهر الاستقلال في النظام الفدرالي

أولا : دستور الولاية

**من الأسس التي يقوم عليها النظام الفدرالي على الصعيد الداخلي أن يكون لكل ولاية أو مقاطعة أو إقليم الحق في وضع الدستور الخاص بها الذي يتقرر بموجبه النظام السياسي الملائم لها وتنظم من خلاله اختصاصات هيئتها التشريعية و التنفيذية و القضائية وفقا لما تقضيه مصالحها وظروفها و طبيعتها الذاتية[1].**

**وتتولى وضعه السلطة التأسيسية فيها وتملك حرية تعديله على النحو الذي يقتضيه صالحها على أنها ملزمة عند وضعها دستورها المحلي مراعاة ما يورده الدستور الاتحادي من قيود وقد تباينت هذه القيود في الدساتير الاتحادية تباينا كبيرا واغلبها تهدف إلى ضمان وحدة الدولة السياسية و القانونية.**

**فقد يفرض الدستور الاتحادي على الولايات إتباع طريقة لوضع دساتيرها ومن هذه الدساتير دستور سويسرا فقد استلزم وضع دساتير المقاطعات عن طريق الاستفتاء الشعبي ومن الدساتير ما يفرض على الولايات إتباع نظام معين مثلا تفرض المادة الثانية من الدستور الأمريكي على الولايات نظام الحكم الجمهوري ويحظر على الولايات بمقتضى التعديل العاشر لسنة 1869 إنكار صفة المواطنة على أي فرد بسبب الجنس أو اللون أو حالة الرق كما تفرض دساتير دول أمريكا اللاتينية النظام الجمهوري النيابي وأحكاماً خاصة بتنظيم الحقوق السياسية للأفراد.**

---

**(1) د. نوري لطيف -المصدر السابق -ص 132.**

ولما كانت الولايات ملزمة بمراعاة الدستور الاتحادي عند وضعها الدستور الخاص بها فانها تكون ملزمة في حالة تعديله تعديل دساتيرها على النحو الذي يجعلها متناسقة ومتفقة معه[1].

ثانيا :-السلطة التشريعية للولاية

من مظاهر استقلال الولايات في النظام الفدرالي أن يكون لكل ولاية هيئة تشريعية خاصة وبرلمان محلي، يتولى وضع تشريعات الولاية وإصدار القرارات التشريعية اللازمة في حدود ما هو مرخص به في الدستور الفدرالي ودستور الولاية وبما ينسجم مع طبيعة وضعها السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي[2] وهذا ما أقرته اغلب الدساتير الفدرالية. ففي الولايات المتحدة الأمريكية تملك كل ولاية (ما عدا ولاية نبراسكا) هيئة تشريعية تتكون من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب على ضوء تكوين الكونكرس الأمريكي، كما أن لكل مقاطعة (الكانتون les cantons) في الاتحاد السويسري مجلس تشريعي ينتخب بصورة عامة وفقا لنظام التمثيل النسبي أو نظام الأغلبية على أساس القائمة في ثمان مقاطعات[3]. وكذلك الأمر في ألمانيا الاتحادية فلكل بلد مجلس تشريعي منتخب يعود له حق التشريع أصلاً ما لم يخول الدستور (القانون السياسي) هذا الحق لسلطة الاتحاد[4].

وهذه المجالس هي السلطة المخولة لسن التشريعات الخاصة بالولاية وفي الحدود المرسومة لها وعليها مراعاة القيود التي توردها الدساتير الاتحادية عند ممارستها صلاحيتها فقد تورد الدساتير الفدرالية في بعض الأحيان قيودا لها

(1) د. سعد عصفور ،المصدر السابق، ص 124.

(3) د. منذر الشاوي –المصدر السابق - ص2 وما بعدها .

(4) انظر المادة (70) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية – ترجمة وتدقيق خليل ابو عياش واخرون – المكتبة الوطنية – 2002 – ص 49.

علاقة مباشرة بالسلطات التشريعية الخاصة بالولايات ومن أمثلة هذه القيود إلزام بعض الدساتير الاتحادية الولايات بإتباع نظام معين عند تشكيل هيئتها التشريعية، فقد فرض دستور كندا على بعض الولايات إتباع نظام المجلس التشريعي الواحد وعلى الأخرى نظام المجلسين[1] كما يحظر دستور الأرجنتين على برلمان الولايات تخويل الحكام سلطة دكتاتورية[2].

ثالثا :- السلطة التنفيذية للولاية

لا تقتصر مظاهر استقلال الولايات في النظام الفدرالي على وجود دستور خاص لكل ولاية ينظم سلطاتها وهيئة تشريعية تتولى سن تشريعاتها فإلى جانب ذلك توجد لكل ولاية هيئة تنفيذية مستقلة تمارس اختصاصاتها السياسية و الإدارية بما يتفق مع مصالحها دون رقابة أو إشراف من جانب الحكومة المركزية ما دامت تعمل في إطار أحكام دستور الاتحاد وهذا ما نجده قائما في اغلب النظم الفدرالية[3].

ففي الولايات المتحدة الأمريكية تملك كل ولاية سلطة تنفيذية كاملة تتكون من حاكم الولاية وفي (36) ولاية يكون له نائب على غرار ما هو موجود على صعيد الدولة الفدرالية بالنسبة لرئيس الجمهورية وينتخب الحاكم من قبل سكان الولاية بالاقتراع العام الشعبي المباشر وأحيانا بصورة غير مباشرة، ويتمتع حاكم الولاية بأغلب الحقوق التي يمارسها رئيس أي دولة اعتيادية في المجال الداخلي بل أن صلاحيات الحاكم في الولايات الأمريكية اتجاه السلطة التشريعية تفوق الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الولايات المتحدة اتجاه الكونكرس فللحاكم حق الاعتراض على القوانين التي يسنها المجلس

(1) د. نوري لطيف -المصدر السابق ص 132 .

(2) د. سعد عصفور -المصدر السابق ص 124 .

(3) د. ماجد راغب الحلو - المصدر السابق - ص 133.

التشريعي في الولاية ويكون اعتراضه منصباً على كل القانون أو جزء منه وله الحق في دعوة برلمان الولاية إلى الانعقاد لدورة استثنائية وله يعود تحضير ميزانية الولاية[1]. كما يتمتع بحق العفو ورفع كل أو بعض العقوبة عن الذين تدينهم المحاكم لإخلالهم بقوانين الولاية ولا يشمل ذلك الأشخاص الذين يدانون بناء على محاكمتهم امام الكونكرس[2].

وفي الاتحاد السويسري يوجد في كل كانتون مجلس يقابل المجلس الفدرالي على صعيد الدولة الفدرالية يطلق عليه في بعض الكانتونات اسم ( مجلس الدولة) وفي كانتونات أخرى يطلق عليه مجلس الحكومة والعلاقة بين هذا المجلس والمجلس التشريعي في الكانتون هي نفس العلاقة بين الجمعية الفدرالية والمجلس الفدرالي على صعيد الدولة الفدرالية باستثناء فارق واحد يتمثل بصلاحية المجلس التشريعي في أن يعزل أعضاء مجلس الدولة أو مجلس الحكومة قبل انتهاء مدة انتخابهم[3].

وفي الهند وفقاً للدستور الفدرالي لعام 1950 توجد في كل ولاية حكومة تشبه في بنيانها - وان لم يكن في سلطاتها - الحكومة المركزية وتتكون الحكومة في كل ولاية من محافظ يعينه رئيس جمهورية الهند، ويعين المحافظ رئيس الوزراء في الولاية والذي يتولى رئاسة مجلس الوزراء، ويعين المحافظ أعضاء هذا المجلس بناء على مشورة رئيس الوزراء واستنادا إلى (ف2 / م 164) من الدستور الهندي يكون مجلس الوزراء مسؤولاً مسؤولية جماعية أمام الجمعية التشريعية في الولاية[4].

---

(1) د. منذر الشاوي – القانون الدستوري (نظرية الدولة) مصدر سابق – ص 264-265.
(2) ميشيل ستيوارت – مصدر سابق – ص 158.
(3) د. منذر الشاوي – القانون الدستوري (نظرية الدولة) – مصدر سابق – ص 270.
(4) د. بالمر نورمان – النظام السياسي في الهند – ترجمة محمد فتح الله الخطيب – مكتبة الانكلو المصرية – القاهرة – بدون سنة نشر – ص 200،201.

رابعاً :- القضاء المستقل

**يكون للوحدات الأعضاء في النظام الفدرالي سلطة قضائية خاصة بها تقف إلى جانب القضاء الاتحادي، تتولى تفسير وتطبيق قوانينها، والفصل في المنازعات التي تثور بين مواطنيها في نطاق حدودها الإقليمية[1]. وعلى الرغم من أن معيار استقلالية السلطة القضائية الخاصة بالوحدات الأعضاء يتمثل في كون قراراتها باتة وغير قابلة للطعن لدى المحاكم الاتحادية[2]، إلا أن السلطة القضائية الاتحادية في اغلب النظم الفدرالية تمارس صلاحية النظر استئنافاً في قرارات المحاكم الإقليمية ومنها المحكمة السويسرية الاتحادية التي تملك صلاحية النظر استئنافاً على أحكام المحاكم الإقليمية في المسائل المدنية والجزائية على أساس مخالفتها للقانون الاتحادي[3]**

## المبحث الثالث

## النظم المشابهة للنظام الفدرالي

**من المعلوم ان الدول في العالم ليست على نظام سياسي واحد من حيث تكوينها ووظيفتها فهي تنقسم من حيث تكوينها الى دول بسيطة ودول مركبة ومن حيث الوظيفة والاختصاص الى حكومة مركزية وحكومة محلية او اقليمية، وكما رأينا في المبحث السابق فان للنظام الفدرالي طبيعة خاصة تقترب في بعض جوانبها من النظم السياسية الأخرى.**

(1) د.عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي - مصدر سابق - ص 121.

(2) د.عمر مولود - المصدر السابق - ص 267.

(3) نبيل عبد الرحمن حياوي - الدول الاتحادية الفدرالية - السلطة القضائية - الطبعة الأولى - المكتبة القانونية - بغداد - 2004 - ص 112.

فالاخذ بالنظام الفدرالي يترتب عليه من الناحية الخارجية زوال الشخصية الدولية للاعضاء ونشوء شخصية دولية واحدة تثبت للدولة الاتحادية فيصبح من هذه الناحية شبيهاً بانظمة الدولة البسيطة (نظام اللامركزية الادارية والحكم الذاتي) ومن الناحية الداخلية يقترب مع نظام الاتحاد الكونفدرالي لتمتع الولايات الاعضاء فيه بمظاهر الاستقلال الداخلي فيكون لكل ولاية سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية غير انه وعلى الرغم من نقاط الالتقاء والتشابه بين النظام الفدرالي وهذه النظم فانه يختلف عنها في نقاط وجوانب عديدة ومعظم هذه الاختلافات هي اختلافات جوهرية سنعرض لها في هذا المبحث حيث نتناول في المطلب الاول منه مسألة التمييز بين النظام الفدرالي واللامركزية الادارية، وفي مطلب ثانٍ الى اهم الفوارق بينه وبين الحكم الذاتي، في حين نتناول مسألة التمييز بين النظام الفدرالي والاتحاد الكونفدرالي في مطلب ثالث.

## المطلب الأول

## النظام الفدرالي واللامركزية الادارية

اذا كانت اللامركزية الادارية تقوم على اساس توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة ومستقلة عن السلطة المركزية تباشر اختصاصاتها تحت اشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية[1] .

فان ابرز معالم النظام الفدرالي هو توزيع الاختصاصات الدستورية بين السلطة المركزية وسلطات الولايات، فالتوزيع سمة يتميز بها كلا النظامين

(1) د.عصام عبد الوهاب البرزنجي و د.علي محمد بدير و د.مهدي ياسين السلامي - مبادئ احكام القانون الاداري - العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - 2007 - ص 133. و د.نعمان احمد الخطيب - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - ط1 - مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - 2004 - ص 77.

إلا ان هذه السمة قد تسببت في خلط كبير بين مفهومي كل من النظامين الى الدرجة التي يرى فيها بعض الفقهاء ((بأن الفيدرالية تعد خطوة واسعة من اللامركزية او درجة من درجاتها وان الفوارق بين الدولة ذات الشكل الفدرالي والدولة الموحدة التي تطبق نظام اللامركزية الادارية ليست فوارق في الطبيعة وانما هي فوارق في الدرجات))[1].

بينما يرى اغلب فقهاء القانون العام[2] ومعهم اغلب الفقه العربي[3] ان الاختلاف بين النظامين لا يقتصر على الدرجة فقط وانما هو اختلاف بالطبيعة والجوهر وان ثمة فوارق مهمة تميز بين كل من النظامين وترسم الحدود بينها واهمها :-

1-النظام الفدرالي نظام سياسي يتعلق بالتنظيم الدستوري للدولة الفدرالية فتتمتع الولايات الداخلة فيه بقدر من حقوق السيادة الداخلية فالى جانب الدستور الاتحادي توجد دساتير الولايات التي تنظم سلطاتها المحلية التشريعية والتنفيذية والقضائية في حين ان نظام اللامركزية الادارية نظام اداري يقتصر على توزيع الوظيفة الادارية فقط بين الحكومة المركزية

---

(1) من هذا الرأي الفقيه الفرنسي :

Kelsen(H) : General theory of Law and State combridge - 1949 - P.316.

(2) ومنهم ديفرجيه وهوريو و بيرتلمي - انظر د.منير محمود الوتري - المركزية واللامركزية - الطبعة الاولى - مطبعة المعارف - بغداد - سنة 1976 - ص 25.

(3) انظر بصدد التمييز بين النظام الفدرالي واللامركزية الادارية. د.طعيمة الجرف - نظرية الدولة - مصدر سابق - ص 232، 233. و د.محمود حلمي - المصدر السابق - ص 172 وما بعدها و د.محمد كامل ليلة - النظم السياسية، الدولة والحكومة مطبعة نهضة مصر بالفجالة - 1967 - ص 154 وما بعدها. و د.محمد صلاح عبد البديع السيد - نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق - ط1 - دار النهضة العربية - القاهرة - 1996 - ص7، 8.

والهيئات المحلية ويترتب على ذلك عدم امتلاك الاقاليم او الهيئات المحلية في اطار اللامركزية الادارية ارادة تشريعية مستقلة وانما تخضع للارادة التشريعية المركزية في حين تتمتع الدويلات الأعضاء في النظام الفدرالي بارادة تشريعية خاصة.

2-تشارك الولايات او الاقاليم الاعضاء في النظام الفدرالي بتكوين ارادة الدولة الاتحادية ولاسيما من خلال مشاركتها بعمل الهيئة التشريعية الاتحادية من خلال تمثيلها في مجلس الولايات التابع لهذه الهيئة، في الوقت الذي لا يعترف للوحدات الادارية في نظام اللامركزية الادارية بمثل هذا الدور.

3-الولايات او الاقاليم في النظام الفدرالي تستمد وجودها من الدستور الذي يتولى تحديد اختصاصاتها واختصاصات السلطة المركزية ولا يجوز المساس باختصاص الولايات او مدى استقلالها إلا بتعديل الدستور الفدرالي وهو عادة دستور جامد، بينما الوحدات الادارية في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الادارية تجد سندها في القوانين العادية فيتولى المشرع العادي تحديد اختصاصاتها واساليب ممارستها اي ان هذه الوحدات تحكمها ارادة المشرع الذي يمكنه ان يعدل فيها او ينتقص منها وفقاً لظروف واوضاع الدولة دون ان يكون لها حق الاعتراض.

4-ان طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي تختلف عن العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الادارية في الدولة الموحدة ذات نظام اللامركزية الادارية من حيث المدى والاتساع.

فالولايات في النظام الفدرالي تخضع لرقابة السلطة المركزية بمعنى ان الاستقلال الذي تتمتع به سلطان الولاية ولأي مدى يكون لا يبلغ درجة الفصل المطلق او الانفصال الكامل عن سلطة الدولة الفدرالية، فالرقابة موجودة في

كلا النظامين النظام الفدرالي ونظام اللامركزية الادارية إلا انها تختلف من حيث الكم والنوع والوسيلة.

فالرقابة في نظام اللامركزية الادارية تكون على اعمال الهيئات اللامركزية واشخاص تلك الهيئات بالاضافة الى امتداد هذه الرقابة الى مدى مشروعية وملاءمة اعمال تلك الهيئات، بينما نجد الرقابة في النظام الفدرالي تقتصر على اعمال الولايات ومدى مشروعية هذه الاعمال ولا علاقة لها بالملاءمة.

ومن حيث الكم تتمتع الولايات في الدولة الفدرالية باختصاصات مانعة تمارس على سبيل الاستقلال فلا تخضع لرقابة السلطة المركزية على عكس النظام اللامركزي الذي تمارس في ظله الرقابة على كافة اعمال الهيئات الادارية، ومن حيث الوسيلة فان الرقابة في ظل النظام الفدرالي تمارس من قبل هيئات قضائية محايدة وتكون متبادلة بينما الرقابة في ظل نظام اللامركزية الادارية قد تكون سياسية وقضائية وادارية[1].

وبدورنا نؤيد ما ذهب اليه اغلب الفقه من ان النظامين لا يمكن ان يكونا من طبيعة واحدة فهذه الاختلافات التي اشرنا اليها لا يمكن تجاهلها فجميعها اختلافات جوهرية فاللامركزية الادارية اذا كانت تقتصر على توزيع الوظيفة الادارية وهي لا تؤدي الى المساس بوحدة الدولة السياسية والقانونية، فالنظام الفدرالي على العكس من ذلك يقوم على حساب وحدة الدولة السياسية والقانونية فضلاً على ان العلاقة بين الوحدات الادارية والسلطة المركزية - كما رأينا - واسعة المدى بشكل قد تحد احياناً من نشاط الوحدات المحلية في مجال الاختصاصات الموكولة بممارستها قانوناً، وتجعلها قائمة على اساس الخضوع التام، بينما رقابة الحكومة المركزية على الولايات تأخذ شكلاً اخف وتظهر بأسلوب يغلب عليه طابع التنسيق والتعاون وهذا ما يعزز بطبيعة الحال استقلال الولايات وحريتها في ممارسة صلاحياتها.

(1) د. داود الباز - المصدر السابق - ص 57 وما بعدها.

## المطلب الثاني

## النظام الفدرالي والحكم الذاتي

في العديد من الدول توجد مناطق معينة تربط بين سكانها روابط خاصة (جغرافية، تاريخية، قومية،.. الخ) اقوى من الروابط الموجودة بين مواطني الدولة لذا تمنح تلك المناطق حقوقاً اقليمية معينة لا تقتصر على ادارة الشؤون المحلية بل تتعداها الى التشريع وحل بعض المشاكل المحلية المتعلقة بالسمات القومية تحت رقابة السلطة المركزية، بمعنى تمنح حكماً ذاتياً، ويقصد بالحكم الذاتي الادارة الذاتية لجزء معين من الدولة يتميز عادة بجملة خصائص[1].

ولكي تتمكن المناطق المتمتعة بالحكم الذاتي من ادارة شؤونها يجب ان تملك استقلالاً مالياً اي ان يكون لها ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة بالاضافة الى هيئات محلية مستقلة عن الهيئات المركزية في الدولة[2].

فالحكم الذاتي يقترب من النظام الفدرالي، إذ أن نطاق اختصاص كل من الولايات في النظام الفدرالي والمناطق المتمتعة بالحكم الذاتي يقتصر على السلطات الداخلية ولا يمتدان بأثرهما الى المجال الخارجي ويستمد كل من النظامين شرعيته من الدستور.

إلاان وحدة اسس قيامهما لا تقضي على الاختلاف الجوهري القائم بينهما ورغم دقة الفوارق بين الحكم الذاتي والنظام الفدرالي إلا ان الاختلاف بينهما يبدو واضحاً في الامور الاتية :-

(1) د.نوري لطيف - المصدر السابق - ص 138.

(2) د. منذر الشاوي - تأملات منشورات العدالة - بغداد - 2003 - ص 109.

1- من حيث الاستقلال :

**الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به الولايات في النظام الفدرالي يعد استقلالاً قائماً. فمن حيث الاصل يتولى الدستور الاتحادي تحديده ولا يجوز للمشرع العادي المساس به زيادة او نقصاناً إلا بتعديل الدستور الاتحادي وبالطريقة التي ينص عليها.**

**بينما يتحدد الوضع القانوني لمناطق الحكم الذاتي بقوانين او مواثيق خاصة وتقر عادة من قبل هيئات منتخبة محلياً ومن ثم يصادق عليها البرلمان المركزي او السلطة المختصة باعتبارها قوانين دستورية - كما في ايطاليا - او يعمل بها على اساس القوانين العامة في الدولة كبيان 11 اذار وقانون الحكم الذاتي في العراق[1]. ومن ثم يكون للسلطة المركزية الحق في تعديلها او حتى الغائها في اي وقت تشاء دون ان يكون الامر متوقفاً على ارادة تلك المناطق[2].**

2- من حيث الرقابة :-

**هناك فارق واضح في درجة وطبيعة العلاقة القائمة بين الولاية والسلطة الفدرالية والعلاقة بين المنطقة المتمتعة بالحكم الذاتي والسلطة المركزية، ففي النظام الفدرالي تكاد تنعدم فيه الرقابة بالنسبة لبعض الاختصاصات المانعة التي تنفرد الولاية بممارستها دون اي رقابة عليها من جانب الحكومة المركزية إلا انه لا يمكن القول بان الولاية بمعزل عن كل رقابة من قبل السلطة الفدرالية بل هي تشهد ممارسات معينة من الرقابة والتوجيه وتظهر بشكل خاص في مجال الاختصاصات المشتركة[3]. إلا انه لاتصل بأي حال الى حد التشابه بالدرجة او بأسلوب الرقابة القائمة من قبل السلطة المركزية على سلطة**

---

(1) د. نوري لطيف - المصدرالسابق - ص 39.

(2) د. محمد كامل ليلة - النظم السياسية، الدولة والحكومة،مصدر سابق، ص 104.

(3) د. سامي جمال الدين - المصدر السابق - ص 127.

الحكم الذاتي فهي في النظام الاخير اوسع مدى وتمارس من جانب واحد، اما في النظام الثاني فهي رقابة متبادلة اي تمارس من جانب الحكومة الفدرالية ومن جانب الولايات ايضا عن طريق هيئة محايدة هي السلطة القضائية الاتحادية.

3- فكرة الحكم الذاتي تجد اساسها في اطار الدولة المركزية:

اي الدولة الموحدة بينما النظام الفدرالي تاخذ به دولة اتحادية تنشأ اما بانضمام عدة دول مستقلة عن بعضها البعض كما حصل في الولايات المتحدة الامريكية او عن طريق تفكك دولة موحدة بسيطة الى ولايات او اقاليم.

ونحن نعتقد بناء على ما تقدم بان الحكم الذاتي صورة من صور اللامركزية ذات طبيعة خاصة يحتل مركزاً وسطاً بين نظام اللامركزية الادارية والنظام الفدرالي يبدأ من حيث ينتهي النظام الاول وينتهي من حيث يبدأ النظام الثاني.

المطلب الثالث

النظام الفدرالي والاتحاد الكونفدرالي

ينشأ الاتحاد الكونفدرالي بموجب معاهدة دولية تعقد بين عدد من الدول تلتزم بمقتضاها بالعمل على تحقيق اهداف معينة واحترام بعض المبادئ وتنشئ هذه المعاهدة هيئات مشتركة لتحقيق تلك الاهداف[1] التي تتمثل عادة في المحافظة على استقلال الدول الاعضاء وحفظ السلام ومواجهة الاعتداءات الخارجية حيث يجري توثيق تلك الأهداف في وثيقة تسمى صك الاتحاد[2].

---

(1) د. غازي حسن صباريني – الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام ط1 – دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – 2007 – ص 94.

(2) د.حيدر طالب الامارة و د. حنان القيسي – القانون الدستوري – المكتبة القانونية – بغداد – 2007 – ص 71.

ولا تعد هيئات الاتحاد حكومة عليا يعلو سلطانها على جميع دول الاعضاء، وانما يقتصر عملها على وضع السياسة العامة للدول الاعضاء في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصاتها، وتصدر قراراتها بالاجماع بوصفها قاعدة عامة. وليس لها الحق في فرض القرارات التي تصدرها على الدول الاعضاء بالقوة، لذا فان هذا النوع من الاتحاد يبقي على شخصية الدول الاعضاء واستقلالها في المجالين الداخلي والخارجي[1].

ويكون هذا النوع من الاتحاد عادة ضعيفاً وله صفة مؤقتة ينتهي اما بانفصال الدول المتعاهدة واما ان يتحول الى اتحاد فدرالي. فكما رأينا عند بحثنا لنشأة النظام الفدرالي فان ابرز التجارب الفدرالية كانت ثمرة مرحلتين متعاقبتين، مرحلة الاتحاد الكونفدرالي، ثم مرحلة تحوله الى الاتحاد الفدرالي ولذلك تناولنا مسألة التمييز بينهما، ومن اهم الفوارق التي يشير لها الفقهاء بهذا الصدد تتمثل بالآتي:[2]:-

1-يستند الاتحاد الكونفدرالي على المعاهدة التي تبرم بين الدول الأعضاء، ولا يمكن تعديل مضمون الاتحاد إلا بموافقة جميع الدول الاعضاء، اما النظام الفدرالي فانه يستند الى عمل قانوني داخلي وهو الدستور الفدرالي[3] ولا يشترط الاجماع لتعديل هذا الدستور بل يشترط عادة اغلبية معينة لتعديله اي يمكن تعديله بالرغم من معارضة بعض الولايات والأقاليم.

2-كقاعدة عامة تصدر القرارات عن الهيئات المشتركة (الجمعية او المؤتمر) في الاتحاد الكونفدرالي بالاجماع ولا تكون هذه القرارات نافذة في الدول

(1) د. احسان المفرجي واخرون - المصدر السابق - ص 94.

(2) راجع بصدد التمييز بين النظام الفدرالي والاتحاد الكونفدرالي كل من : د.محمد حافظ غانم - المصدر السابق - ص 229 وما بعدها. و د.محمد كامل ليلة - المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية - مصدر سابق - ص 315 وما بعدها.

(3) هذه القاعدة ليست مطلقة فالاتحاد السويسري أنشئ بمقتضى معاهدة واتخذت بعد ذلك دستوراً "اتحاديا". د.غازي صباريني - المصدر السابق - ص 113.

الاعضاء إلا بموافقة حكومات هذه الدول فالاتحاد الكونفدرالي ليس له جهاز تنفيذي وليس له سلطات مباشرة على رعايا الدول الاعضاء فيه، اما في النظام الفدرالي فان السلطة المركزية تنفذ ارادتها في سائر الولايات او الاقاليم عن طريق هيئاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية والاتحادية اي لها سلطات مباشرة على رعايا الدويلات او الولايات.

3-يكون لكل دولة عضو في الاتحاد الكونفدرالي الحق في الانفصال عن الاتحاد اما في النظام الفدرالي فان القاعدة العامة انه لا يجوز للولايات او الاقاليم الداخلية في الاتحاد الانفصال من الناحية القانونية بل يمكن ارغامها على البقاء وان كان من الجائز ان ينص الدستور الاتحادي في النظام الفدرالي على منح الولايات او الاقاليم حق الانفصال.

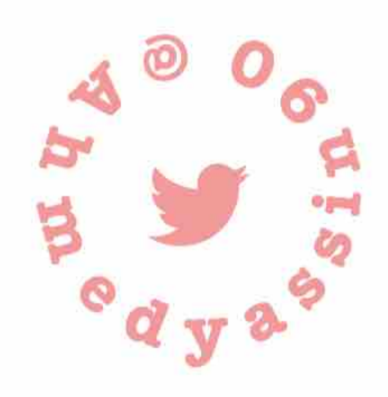
4-من النتائج التي تترتب على احتفاظ الدول الاعضاء في الاتحاد الكونفدرالي بالشخصية القانونية ان تملك كل دولة عضو في الاتحاد حق اللجوء للحرب مع احترام المبادئ العامة للقانون الدولي وتعد الحرب التي تقوم بين الدول الاعضاء في الاتحاد حرباً دولية وليست حرباً اهلية كما تتحمل كل دولة عضو تبعية المسؤولية الدولية عن الاعمال غير المشروعة التي تصدر عن هيئاتها او احد رعاياها وفقاً لقواعد المسؤولية الدولية في القانون الدولي، بينما في النظام الفدرالي تفقد الدول الاعضاء شخصيتها الدولية وتصبح مجرد مكونات دستورية او وحدات واقسام دستورية فلا توجد سوى شخصية دولية واحدة تتقرر للدولة الفدرالية ويترتب على وحدة الشخصية الدولية للدولة الفدرالية دون الولايات لايكون سوى جنسية واحدة يتمتع بها جميع الافراد في سائر الولايات او الدويلات دون ان تعد الرعوية التي يتمتع بها افراد الولايات الى جانب جنسية الدولة الفدرالية ازدواج للجنسية كذلك لا تعد الحرب الناشئة بين الدويلات الاعضاء حرباً دولية بل حرب اهلية.

فنلاحظ ان العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي تدخل ضمن نطاق القانون الدستوري بينما العلاقة بين الدول الاعضاء في الاتحاد الكونفدرالي والهيئات المشتركة تدخل ضمن نطاق القانون الدولي.



# الفصل الأول

## توزيع الاختصاصات في النظم الفدرالية العالمية
## ومناهج الدساتير في تنظيم علاقة الاعضاء بالاتحاد


@Ahmedyassin90

## الفصل الأول

## توزيع الاختصاصات في النظم الفدرالية العالمية

## ومناهج الدساتير في تنظيم علاقة الاعضاء بالاتحاد

**قدمنا ان النظام الفيدرالي نظام ذو طبيعة مزدوجة يضم مستويين من الحكومات حكومة مركزية وحكومات الاقاليم، تقوم على أساس الاستقلال في ممارسة الاختصاصات المحددة لها في الدستور الاتحادي، ولا يجوز للسلطة الاتحادية التدخل في عمل السلطات الاقليمية على النحو الذي رايناه في رقابة السلطة المركزية على الوحدات الإدارية في نظام اللامركزية الادارية الذي تاخذ به الدول الموحدة، فلا يمكن القول بوجود نظام فيدرالي مالم تكن للوحدات الاعضاء اختصاصات تمارسها بشكل مستقل عن الحكومة المركزية، غير ان الاستقلال الذاتي للاقاليم ولاي مدى يكون لا يبلغ درجة الفصل المطلق عن السلطة المركزية، بل يقوم نوع من العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم[1] تحدد درجة هذه العلاقة على ضوء التقسيم الدستوري للاختصاصات بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم، ولا يوجد نمط واحد لهذا التوزيع على الرغم من ان كافة الدساتير الفدرالية تتضمن نصوصا تعالج موضوع توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والمالية بين مستويي الحكم الا انها تختلف اختلافا واسع النطاق من حيث مستوى التفاصيل ويعود سبب ذلك الاختلاف الى تباين الظروف السياسية والاقتصاية والاجتماعية والثقافية التي تتباين من نظام فيدرالي لاخر، وللوقوف على موقف**

---

**(1) " تتميز الدولة الفيدرالية بوجود سلطتين سلطة الحكام الفيدراليين وسلطة الحكام المحليين ووجود علاقة بين هاتين السلطتين " د. منذر الشاوي - القانون الدستوري (نظرية الدولة) مصدر سابق - ص216.**

**الدساتير من هذا التوزيع وبالتالي تنظيم العلاقة بين السلطات المركزية والاقليمية نتناول في هذا الفصل المسائل الآتية:**

- المبحث الأول : **توزيع الاختصاصات التشريعية.**
- المبحث الثاني : **توزيع الاختصاصات التنفيذية.**
- المبحث الثالث: **توزيع الموارد المالية.**



## المبحث الأول

## توزيــع الاختصاصات التشــريعية

**تتميز النظم الفدرالية بقوانين معينة تصدر عـن السـلطة التشريعيـة الاتحاديـة هي شعارها الذي يدل عليها وتطبـق في كافـة اقـاليم الدولـة الفدراليـة والى جانبهـا توجـد قـوانين محليـة تتـولى تنظـيم الشـؤون المحليـة للأعضـاء في الاتحـاد وتخـتص باصدارها السلطات التشريعية الاقليمية، توضح هذه القوانين المحلية الفرق بين نظام اللامركزية الادارية الذي تاخذ به الدول البسيطة والنظام الفدرالي في الدول المركبة[1]، ويرجع البعض أساس التوزيع الدستوري للاختصاصات التشريعية بين المركز والاقاليم في النظام الفيدرالي الى معيار التفرقة بين المصالح القومية والمصالح المحلية[2].**

### المطلــب الأول

### التباينات في شكل توزيع

### السلطة التشريعية

**بالرجوع إلى الدساتير النظم الفدرالية نجد ان هناك تبايناً ملحوظاً بشأن توزيـع الاختصاصات التشريعية , ولكـن عـلى وجـه العمـوم يمكـن القـول ان تلـك الدسـاتير اتبعت احدى الطرق الاتية :**

**-تحديد اختصاصات الحكومة المركزية وحدها.**

**-تحديد اختصاصات الاقاليم وحدها.**

**-تحديد اختصاصات الحكومة المركزية والاقاليم.**

---

**(1) د. احمد سويلم العمري – دراسـات سياسية – اصول الـنظم الاتحاديـة – مطبعـــة الانكلـــو مصرية -1961 ص 120 وما بعدها.**

**(2) د. إسماعيل الغزال – المصدر السابق - ص 101.**

## الفرع الأول

## تحديد اختصاصات الحكومة المركزية وحدها

**وبمقتضى هذه الطريقة يحدد الدستور الاتحادي المسائل التي يعود امر التشريع فيها الى الحكومة المركزية على سبيل الحصر وكل مالم ينص عليه الدستور (الاختصاصات المتبقية) تكون من اختصاص الحكومات الاقليمية ويترتب على ذلك ان تكون الاختصاصات الخالصة الممنوحة للحكومة المركزية ضئيلة[1] أي يكون اختصاص الولايات هو الاصل واختصاص الحكومة المركزية هو الاستثناء ومن النظم الفدرالية التي اخذت بهذا الاسلوب الولايات المتحدة الامريكية بمقتضى التعديل العاشر للدستور الامريكي لسنة 1791 الذي ينص على ((ان السلطات التي لم تفوض للولايات المتحدة بمقتضى الدستور الامريكي ولم يحظر بواسطته على الولايات تحتفظ بها الولايات كل على حدة، او للشعب))[2]، والدستور الاسترالي اخذ بهذا الأسلوب حيث منح الدستور برلمان الكومنولث سلطات حصرية في مجال الدفاع والرسوم الكمركية والضرائب والعملة وهذا يعني ان الدستور منح الاختصاصات المتبقية للولايات ويعود ذلك الى تأثّر واضعي الدستور بدستور الولايات المتحدة الامريكية نتيجة الدراسات التي اجريت من قبل واضعوا الدستور الاسترالي للقانون الدستوري الأمريكي[3].**

(1) رونالدو ل – واتس – المصدر السابق – ص 48.

(2) بروس وايستير فندلاي – المصدر السابق – ص 247.

(3) RAOUL AND OSTIEN- Aglobal Dialogue on federalism –Booklet SERIES volume 2 – DIALOGUES ON DISTRIBUTION of fowers AND RESPONSIBILITIES IN FEDERAL countries-Queen's University Press-London- P.4.

ومسايرة لهذا الاتجاه الفيدرالي أورد دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 على سبيل الحصر الامور التي ينفرد الاتحاد بالتشريع فيها وترك ما عداها للامارات[1].

ويرى بعض الفقهاء[2] ان هذا الاسلوب ينطوي على محاباة الحكومات الاقليمية على حساب الدولة الفدرالية , وفي اطار هذا الرأي وتدعيما له يذهب جانب من الفقه[3] إلى أن هذا الأسلوب لا يتفق مع طبيعة النظام الفيدرالي الذي تغلب فيه مظاهر الوحدة على مظاهر الاستقلال.

بينما يرى البعض الآخر[4] ان القاعدة فيما يتعلق بتحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم وعلاقتها بعضها البعض هي ان يكون الاختصاص الرئيسي للسلطات الاتحادية بشرط ان يتحدد هذا الاختصاص. وفي الحقيقة ان حصر الاختصاص التشريعي للحكومات المركزية في دساتير الدول الفدرالية التي اخذت بهذا الاسلوب كان نظريا اما من الناحية العملية هناك نزعة نحو توسيع الاختصاصات التشريعية الاتحادية على حساب الاختصاص التشريعي للولايات عن طريق تفسير الدستور الاتحادي وتطبيق نظرية الاختصاصات الضمنية التي ابتدعتها المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الامريكية والتي وجدت أساسها في الفقرة الثامنة عشر من المادة الأولى من الدستور الأمريكي والتي تنص على ان ((الكونكرس يملك وضع كافة القوانين التي يراها ضرورية وماسة لتنفيذ سائر الاختصاصات السابقة وسائر السلطات الاخرى التي خولها الدستور لحكومة الولايات المتحدة او لاحدى هيئاتها)) وبالفعل

(1) الدكتور داود الباز – المصدر السابق – ص 126.
(2) الدكتور منذر الشاوي – القانون الدستوري (نظرية الدولة) – مصدر سابق – ص 255.
(3) راجع د. عبد المنعم محفوظ والدكتور نعمان احمد الخطيب – مبادئ في النظم السياسية - دراسة مقارنة ط1 – دار الفرقان للنشر والتوزيع – عمان- 1987 - ص98 .
(4) د. احمد سويلم العمري – المصدر السابق – ص 105 ,106.

اصبحت الاختصاصات التشريعية للحكومة المركزية في الولايات المتحدة الامريكية اوسع نطاقا بمرور الزمن[1].

الفرع الثاني

تحديد اختصاصات الاقاليم وحدها

وعلى وفق هذا الأسلوب تحدد بعض الدساتير الاتحادية الاختصاصات التشريعية للوحدات الاقليمية الاعضاء في النظام الفدرالي على سبيل الحصر وترك ما عداها أي السلطات المتبقية للحكومة المركزية , ومعنى ذلك ان يكون الاختصاص التشريعي للاتحاد هو الاصل واختصاص الولايات استثناءً ويرى بعض الفقه[2] ان هذا الاسلوب قد يؤدي الى تحول الدولة الفدرالية بمرور الزمن الى دولة بسيطة موحدة ومن حيث التطبيق لم تتبع هذا الاسلوب إلا دول فدرالية قليلة منها كندا في دستورها لعام 1900 وفنزويلا في دستور عام 1953[3]، حيث حددت بموجب هذين الدستورين المسائل التي يعود امر التشريع فيها الى الولايات على سبيل الحصر وتركت ما دون ذلك للسلطات المركزية.

---

(1) د.عادل الطباطبائي - النظام الدستوري في الكويت " دراسة مقارنة " - المصدر بدون جهة نشر - 1985 - ص 145.

(2) د.اسماعيل الغزال - المصدر السابق - ص 105 , 106.

(3) علي يوسف عبد النبي الشكري -رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي (دراسة مقارنة) اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد -1998 - هامش رقم (1) ص55.

## الفرع الثالث
## تحديد اختصاصات الحكومة المركزية
## والأقاليم على سبيل الحصر

**وبموجب هذه الطريقة يحدد الدستور الفيدرالي على سبيل الحصر الموضوعات التي يعود امر التشريع فيها للحكومة المركزية من جهة وتلك التي تدخل في اختصاصات حكومات الولايات من جهة اخرى، ويعاب على هذه الطريقة انه مهما كان التوزيع دقيقا فانه لا يمكن ان يكون شاملا لانه بمرور الوقت لابد ان تنشأ مسائل جديدة لم ينظمها الدستور وعندئذ تثور التساؤلات عن الجهة التي يعود لها الاختصاص التشريعي وقد يؤدي ذلك الى حدوث منازعات بين الحكومات المركزية وسلطات الاقاليم , ثم ان هناك بعض المسائل تكون ذات طبيعة محلية عند وضع الدستور وبتغير الظروف تفقد صفتها المحلية لتصبح ذات طبيعة قومية[1]. واخذ بهذا الاسلوب الدستور الكندي لعام 1867 م حيث خصصت المادتان (91 و 92) من الدستور لبيان اختصاصات كل من الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم.**

## المطلب الثاني
## العلاقة التشريعيــة في النظم الفدرالية

**ان المبـدأ الـذي يـقضي بـان الحكومـة المركزيـة في الدولـة الفدراليـة وحكومـات الاقـاليم مسـتقلة بصـورة متسـاوية في المجـالات التشريعيـة المحددة لكل منهما في الدستور الاتحادي هو مبدأ فدرالي مميز , فكلما كان**

**(1) د. سعد عصفور - المصدر السابق - ص 127، 128.**

استقلال الاقاليم عن المركز اكبر كان النظام بطبيعته نظاماً سياسياً فدرالياً[1]، ولكن من الناحية العملية ولعدم امكانية تجنب التداخل والتبادل بين مستويي الحكم في النظم الفدرالية تضمنت الدساتير الاتحادية عادة قائمة من الاختصاصات التشريعية المشتركة التي تباشرها السلطات الاتحادية والاقليمية، ومن هذه الدساتير على سبيل المثال الدستور الهندي لسنة **1950** الذي قسم السلطات التشريعية بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات طبقا لثلاث قوائم. قائمة لسلطات الاتحاد، وقائمة لسلطات الولايات، وقائمة بالسلطات التشريعية المشتركة، منها القانون الجنائي والمدني[2]، وكما قسم الدستور الالماني الصادر في عام **1949** الاختصاص التشريعي بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات فحددت المادة (73) الدستور المسائل التي يختص الاتحاد بالتشريع فيها على وجه الحصر ومن هذه المسائل الشؤون الخارجية والدفاع[3] ، الجنسية[4]، الهجرة[5]، العملة والنقد[6]. الكمارك والتجارة [7]، الاتصالات [8])، وغيرها مما حدده الدستور، ثم بين الدستور الامور التي يعود امر التشريع فيها لكل من الحكومة المركزية والولايات اي الاختصاصات المشتركة في المادة (74) من الدستور وفي طليعة هذه الاختصاصات القانون

(1) د.ابدوريا – المدخل الى العلوم السياسية النظريات الاساسية في نشأة الدولة وتطور الاحكام والنظم والقوانين والدساتير في اهم دول العالم – ترجمة نوري محمد حسين – الطبعة الاولى – بغداد – 1988م ص 274.

(2) د. بالمر نورمان – المصدر السابق – ص 139.

(3) المادة (73 /1) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية – المصدر السابق – ص 50.

(4) المادة (73 /2) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية – المصدر السابق – ص 50.

(5) المادة (73 /3) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية – المصدر السابق – ص 50.

(6) المادة (73 /4) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية – المصدر السابق – ص 50.

(7) المادة (73 /5) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية – المصدر السابق – ص 50.

(8) المادة (73 /7) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية – المصدر السابق – ص 50.

المدنـــي، القـانون الجنائـــي, أصـــول المحـاكمات [1], القـوانين المتعلقـة بـالأحوال الشخصية[2], قوانين الإقامة[3], قوانين العمل[4] وغيرها بحسب ما ورد بنص المـادة 74 من الدستور , ثم اشار الدستور الى ان الولايات تختص بالتشريع في المجالات التـي لا تدخل ضمن الاختصاص الحصري لحكومة الاتحاد[5].

وتظهـر العلاقـة[6] التشريعيـة بـين السـلطة المركزيـة وسـلطات الاقـاليم في مجـال القـوانين المشـتركة او الاختصاصـات التشريعيـة المشـتركة التـي تباشرهـا السـلطتين التشريعيتين المركزية والمحلية بالاساليب التالية :

### الفرع الأول

### منح الأقاليم سلطة تشريعية مع إخضاعها لرقابة السلطة المركزية

قد يمنح الدسـتور الفـدرالي الاقـاليم سـلطة الاختصـاص التشريعـي في امـر مـن الامور الا ان القوانين التي تسنها تخضـع لرقابـة السـلطة المركزيـة اي يتطلـب الامـر

---

(1) المادة (74 /1) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص 51.

(2) المادة (74 /2) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص 51.

(3) المادة (74 /4) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص 51.

(4) المادة (74 /12) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص 51

(5) نصت المادة (70/ 1) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية على ما ياتي ((للولايـات حق التشريع , مالم يمنح القانون الاساسي صـلاحيات التشريـع للاتحـاد)) القـانون الاسـاسي لجمهورية المانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص 49.

(6) يعني لفظ العلاقة لغة ارتباط - صلة - والصلة هي علاقة تجمع مابين عدة قضايا يكون حل الواحدة منها يؤثر على الاخرى - الدكتور روحي البعلبكي والمحامي موريس نخلة والمحـامي صـلاح مهـر - القـاموس القـانوني الـثلاثي - عـربي - فـرنسي - انكليـزي - الطبعـة الاولى منشورات الحلبي الحقوقية - 2002 - ص 1198.

التصديق عليها من قبل السلطة المركزية الاتحادية[1] , فمثلا دستور الولايات المتحدة الامريكية فرض على الولايات استحصال موافقة الكونكرس لفرض الضرائب على تصدير واستيراد السلع باستثناء تلك التي تكون ذات ضرورة ملحة لتنفيذ قوانينها المتعلقة بالتفتيش[2].

كما كانت كافة قوانين الولايات الاعضاء في الامبراطورية النمساوية قبل عام 1918 تخضع لرقابة السلطة المركزية , وكذلك الحال في الجمهورية النمساوية بعد سنة 1924 حيث اشترط الدستور موافقة السلطة المركزية غلى كافة القوانين التي تصدرها الولايات[3]

الفــرع الثاني

منح الحكومة المركزية سلطة وضع

المبادئ الأساسية

قد ينيط الدستور الاتحادي بالمشرع الفدرالي مهمة اصدار قوانين تتضمن المبادئ الرئيسية الاصولية تاركا الجزئيات التفصيلية واجراءات التنفيذ للاقاليم[4]. كما هو الشأن في الدستور الحالي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام 1949 حيث اجاز الدستور للسلطة التشريعية الاتحادية اصدار قوانين لوضع

---

(1) د.احمد سويلم العمري - المصدر السابق - ص 304.

(2) نصت الفقرة الثانية من المادة الاولى من الدستور الأمريكي على ما يأتي ((لن تقوم اي ولاية دون موافقة الكونكرس بفرض رسوم او عوائد على الواردات او الصادرات غير ما يكون ضرورياً حتماً لتنفيذ قوانين التفتيش الخاصة بها....... الخ)) بروس وايستر فندلاي - المصدر السابق - ص 129.

(3) د. احمد سويلم العمري - المصدر السابق - ص 304.

(4) د. احمد سويلم العمري - المصدر نفسه - ص 299.

المبادئ الاساسية في بعض المسائل منها (التعليم , الصحافة , الصيد , توزيع الاراضي وتدبير الموارد المائية، الشؤون المتعلقة بالاقامة , والبطاقة الشخصية) وغيرها مما ذكر في نص المادة (75) من الدستور[1]. والزم الدستور الولايات باصدار القوانين المحلية وفق المبادئ الاساسية خلال فترة زمنية يحددها القانون[2]. وحددت المحكمة الدستورية الفدرالية شرطاً اساسياً لصياغة التشريعات الفدرالي التي تتضمن المبادئ الاساسية او اطر العمل هو امهال الولايات وقتا طويلا لتطبيق بنود هذه التشريعات[3] وعلى نحو مماثل للدستور الالماني تضمن دستور روسيا الاتحادية نصوصا دستورية منحت الحكومة المركزية (السلطة التشريعية الاتحادية) سلطة اصدار تشريعات تتضمن المبادئ العامة لفرض الضرائب وجبايتها في الاتحاد الروسي[4] وكذلك وضع الاسس العامة لتنظيم شؤون التربية والتعليم والثقافة، والاشراف على الرياضة البدنية[5].

ان منح السلطة التشريعية الاتحادية سلطة وضع المبادئ الاساسية فيه خطر على النظام الفدرالي لانه يؤدي الى احلال النظام المركزي تدريجيا محل النظام الفدرالي اذا ما تناولت السلطة التشريعية الاتحادية وضع الخطوط الرئيسية

---

(1) انظر المادة (75 /1 أ , 2 , 3. 4 , 5) على التوالي من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام 1949 - المصدر السابق - ص 53.

(2) نصته المادة (75/ 3) على ما يأتي ((اذا اصدر الاتحاد مرسوما باحكام ، فعلى الولايات ان تلتزم بان تصدر القوانين القطرية اللازمة على صعيد الولايات خلال فترة زمنية مناسبة يحددها القانون)) القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

(3) ABIGIL OSTIEN- Aglobal Dialogue on federalism –volume 1 – DIALOGUES CONSTITUTIONAL ORIGINS STRUCTURE AND INFEDRAL COUNTRIES-MCGILL Queen's University Press-London- P.16.

(4) المادة (72/ ط) دستور روسيا الاتحادية لسنة 1993.

(5) المادة (72 / و) دستور روسيا الاتحادية لسنة 1993.

والتفصيلية الى الحد الذي لا تترك للولاية سوى اجراءات التنفيذ[1] , وهـذا مـا يحصـل فعـلا في روسـيا الاتحاديـة حيـث غالبـا مـا اصـبحت الارشـادات العامـة في القـوانين الفدرالية تشريعا مفصلا يكاد لا يترك اي دور للمشرعين المحليين[2].

الفرع الثالث

منح الحكومة الاتحادية اختصاص تشريعي اختياري

قد يجعل الدستور الاختصاص التشريعي في بعض المسائل تنافسياً فيسمح للاقاليم او الولايات ممارسة الاختصاص التشريعي اذا لم يمارس فيه الاتحاد صلاحيته التشريعيـة، فاذا ما اصدرت السلطة التشريعية الاتحادية قوانين بشأنها تصبح القوانين المحلية وكانهـا لم تكن وهذا حاصل في المانيا الاتحادية[3] بشأن المسائل التي جعل الدستور امر التشريع بشأنها اختصاص مشترك بين الحكومة المركزية وحكومـات الاقـاليم مثـل القـانون المـدني والجنائي وغيرها من المسائل التي ورد ذكرها في نص المادة (74) من الدسـتور[4]. ويجـوز ان تبقى القوانين المحلية الى جانـب القـوانين الاتحاديـة اذا كـان هنـاك جمـع بـين عـدة اختصاصات، كما قد تصدر قوانين محلية لتنظيم مسائل لم يتطرق لها القانون الاتحـادي

---

(1) الدكتور احمد سويلم العمري - المصدر السابق - ص 300.

(2) RAOUL AND OSTIEN- Aglobal Dialogue on federalism –volume 1 – OP-CIT - P.35.

(3) نصت المادة (72/ 1) على ما يلي ((في المجالات التي يكون فيـها التشريـع تنافسيا يحـــق للولايات صلاحية التشريع، طالما والى المدى الذي لم يمارس الاتحاد فيه صلاحياته التشـريعية بموجب القانون)) القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص 49.

(4) راجع المادة (74) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص51

بشرط ان لا تتعارض مع القانون الاتحادي[1] فالدستور السويسري جعل التشريعات المدنية من ضمن اختصاصات الاتحاد بينما احال للمقاطعات سلطة تنظيم اجراءات التقاضي بالمسائل المدنية امام محاكمها[2].

وعلى الرغم من التنوع في التوزيع الدستوري للاختصاصات التشريعية الذي ذكرناه , فمن الملاحظ ان السلطة التشريعية الاتحادية في معظم النظم الفدرالية غالبا ما تختص باصدار القوانين والتشريعات المتعلقة بالامور الاكثر اهمية والتي تهم الاتحاد ككل, كالدفاع, والنقد, والعملة, والجنسية, والتجنس, الهجرة, المواصلات بينما تكون الشؤون الاجتماعية بما فيها التعليم, الخدمات الصحية, الرفاهية الاجتماعية, الخدمات العمالية وغيرها من المسائل ذات الصبغة المحلية تدخل ضمن اختصاصات الحكومات المحلية[3] ولم تكتفِ الدساتير الاتحادية بمنح الحكومات المركزية سلطة التشريع في المسائل الاكثر اهمية فيمكن القول بوجود هيمنة للسلطة التشريعية الاتحادية على السلطة التشريعية الاقليمية في مجال الاختصاصات التشريعية المشتركةوما ينشأ عنها من علاقات وذلك بإعطاء الاولوية للقوانين الاتحادية على القوانين المحلية في الغالب[4] وحرصت بعض الدساتير الفدرالية على تاكيد هذا الحكم

(1) الدكتور احمد سويلم العمري – المصدر السابق – ص 299.

(2) نصت المادة (122) من دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000

1- يختص الاتحاد باصدار التشريعات في مجال القانون المدني

2- تختص المقاطعات بتنظيم المحاكم واجراءات القضاء والاحكام في المسائل المدنية.

دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000 – موسوعة التشريعات الوطنية والدولية لحقوق الانسان -ط1 – مطبعة الكتاب – بغداد.

(3) الدكتور رونالدو – ل واتس – المصدر السابق – ص 51.

(4) باستثناء كندا حيث تكون الاعلوية لقانون الاقليم على القانون الاتحادي عند التنازع في مجال معاشاة الشيخوخة – رونالدو ل واتس – المصدر السابق – ص 49.

بصراحة كالدستور السويسري[1] ودستور روسيا الاتحادية[2] ودستور الولايات المتحدة الامريكية[3].

## المبحث الثاني

## توزيع الاختصاصات التنفيذية

**اذا كان الاصل ان تختص السلطات التشريعية في جميع الدول المركبة والبسيطة باصدار او سن القوانين , فان السلطات التنفيذية تختص بالإشراف على تنفيذها، وبالنظر لسمة الازدواج في السلطات التي تتمتع بها جميع النظم الفدرالية في العالم مما يترتب عليه وجود سلطة تنفيذية اتحادية وسلطات تنفيذية اقليمية, لذا فان توزيع الاختصاصات التنفيذية بين السلطة التنفيذية الاتحادية والسلطات التنفيذية للاقاليم لهو من صميم الفكر الفيدرالي , غير ان اساليب توزيع الاختصاصات التنفيذية في تلك النظم تتباين من نظام فيدرالي لاخر كما هو الحال في توزيع الاختصاصات التشريعية , وللوقوف على تلك التباينات نتناول هذا المبحث بالمطالب الآتية.**

- المطلب الاول : **مفهوم التنفيذ.**
- المطلب الثاني : **العلاقة بين توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية.**
- المطلب الثالث : **علاقة السلطة التنفيذية الاتحادية بالاقاليم.**

---

**(1) نصت المادة (49 / 1) على ان ((يكون للقانون الاتحادي اولوية على قانون المقاطعات)) دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000.**

**(2) ورد في نص المادة (76 / 1) ((تشرع قوانين دستورية فيدرالية وقوانين فيدرالية حول مواضيع الادارة في الاتحاد الروسي تعتبر نافذة المفعول على جميع اراضي الاتحاد الروسي)) دستور روسيا الاتحادية لسنة 1993.**

**(3) انظر المادة السادسة الفقرة الثانية من الدستور الامريكي - بروس وايستر فندلاي - المصدر السابق - ص 211.**

المطلب الأول

مفهـــوم التنفيـــذ

**للتنفيذ مدلولان المدلول الاول ضيق ويقصد بـه طبقـاً للتعريـف الـذي اوردتـه محكمة القضاء الاداري المصرية للتنفيذ بانـه اللـوائح التـي تسـتند الى قـوانين سـنتها السلطة التشريعية وتقتصر على وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيـذها ولا يجـوز ان تزيد عليها شيئا جديدا او ان تعدل فيها او ان تعفـي مـن تنفيـذها او ان تعطـل هذا التنفيذ[1].**

**أي يتمثل المدلول الضـيق للتنفيـذ بـالزام الادارة عنـد ممارسـتها سـلطة تنفيـذ القوانين بوضع الاحكام التفصيلية للمبادئ العامة التي تضـمنها القـانون عـن طريـق اصدار اللوائح التنفيذية دون ان تضيف قواعد جديدة لاحكام القانون [2].**

**وتسير اغلب الدساتير بما فيها الدساتير العربية ومنها العراقيـة تحديـدا الى مثـل هذا المدلول للتنفيذ فتقرر حق الادارة بل من واجبها اصدار اللوائح او الانظمـة التي مـن شـأنها تسـهيل تنفيـذ القواعـد التـي تتضـمنها القـوانين الصـادرة عـن السلطة التشريعية[3] ويبدو ان المشرع الدستوري في بعض النظم الفدرالية مثـل**

---

(1) انظر قرار محكمة القضاء الاداري في مصر الصادر في 18 ابريل عام 1950 بشأن القضية رقـم 99 س ق 2 , ذكره الدكتور اسـماعيل مـرزة - القـانون الدسـتوري دراسـة مقارنـة لدسـاتير الدول العربية - الطبعة الثالثـة - دار المـلاك للفنـون والاداب والـنشر - بغـداد - 2004 - هامش رقم (1) ص 285.

(2) الدكتور وسام صبار العـاني - الاختصـاص التشريعـي لـلادارة في الظـروف العاديـة - الطبعـة الاولى - مطبعة الميناء - بغداد - 2003 - ص 80.

(3) نذكر من تلك الدساتير الدستور المصري لسـنة 1971 حيـث نصـت المـادة 144 منـه عـلى ان ((يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل او تعطيل لهـا او اعفاء من تنفيذها وله ان يفوض غيره في اصدارها او يعين القانون مـن يصـدر القـرارات اللازمة لتنفيذها)) الدكتور عبـد العظـيم عبدالسـلام عبـد الحميـد - العلاقـة بـين القـانون واللائحة دراسة مقارنة لتطور العلاقة بينهما في كل من فرنسا والولايات المتحـدة الامريكيـة والعالم العربي - بدون جهة نشر - 1985 - ص 273.

دولة الامارات العربية المتحدة أخذت بالمدلول الضيق للتنفيذ فبالرجوع للنصوص الدستورية المتعلقة بسلطة اصدار اللوائح التنفيذية يمكن ملاحظة حرص المشرع الدستوري على ايراد بعض القيود التي تكفل حدودا للإدارة عند قيامها بوضع اللوائح التنفيذية حيث تنص الفقرة الخامسة من المادة 60 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام 1971 على ان يمارس مجلس الوزراء " وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بماليس فيه تعديل او تعطيل لها او اعفاء من تنفيذها. .. "[1] كما تنص المادة 125 من الدستور ذاته على ان " تقوم حكومات الامارات باتخاذ ما ينبغي من تدابير لتنفيذ القوانين الصادرة عن الاتحاد والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها. بما في ذلك اصدار القوانين واللوائح والقرارات والأوامر المحلية اللازمة لهذا التنفيذ[2] ".

وقد اكد القضاء الاتحادي في دولة الامارات ذات الاتجاه للمشرع الدستوري فيها حيث انكرت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر في 14 ابريل 1974 على الادارة حق اضافة احكام وقواعد جديدة للقانون من

---

ومن الدساتير العربية التي اخذت بهذا المدلول ايضا الدستور الليبي حيث نصت المادة (63) على ان ((الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل او تعطيل لها او اعفاء من تنفيذها)) الدكتور اسماعيل مرزة - المصدر السابق - ص 283.

وسار المشرع الدستوري العراقي بذات الاتجاه في دستور 1925 حيث نصت المادة (62 / 1) منه على ان ((بأمر الملك توضع الانظمة لأجل تطبيق احكام القوانين ضمن ماهو مصرح به فيها)) الدكتور وسام صبار العاني - المصدر السابق - ص 82 , 83.

(1) د. عمرو احمد حسبو - السلطة اللائحية في دولة الامارات العربية المتحدة دراسة تحليلية مقارنة لسلطة اصدار اللوائح في فرنسا ومصر ودولة الامارات - دار النهضة العربية - القاهرة - 1995 - ص103.

(2) د.عمرو احمد حسبو - المصدر السابق - ص 106.

خلال اللوائح التنفيذية وعرفت التنفيذ بانه (التدابير الادارية الصادرة عن السلطات المختصة بالتنفيذ واللازمة لوضع القانون موضع التنفيذ العملي وهي اما قرارات تنظيمية عامة تضع القواعد التفصيلية التي تبين طريقة تنفيذ التشريع واما قرارات ادارية فردية كحق اختيار العاملين الذين سوف يعهد اليهم بتنفيذ القانون ومتابعته وغير ذلك من القرارات التكميلية اللازمة لتسيير تنفيذ القوانين والحلول الملائمة التي تضعها اجهزة التنفيذ لما تواجهه من مشكلات جزئية عند التطبيق. ويشترط في كل هذه القرارات والاعمال ان تتقيد بالقانون الذي تصدر لتنفيذه , فلا تنطوي على تعديل او تعطيل للقانون او اعفاء من تنفيذه او تتضمن اضافة احكام جديدة اليه)[1]. اي ان موقف كل من المشرع الدستوري والقضاء الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة يمنح الادارة سلطة اصدار اللوائح في الحدود اللازمة لتنفيذ القوانين وبما ليس فيه تعديل او تعطيل لها او اعفاء من تنفيذها.

اما المدلول الثاني للتنفيذ فهو المدلول الواسع الذي يتمثل بمنح الادارة سلطة اضافة قواعد واحكام جديدة للقانون المراد تنفيذه عن طريق اصدار اللوائح التنفيذية على ان تكون تلك القواعد والاحكام متفقة صراحة او ضمنا مع اهداف المشرع[2].

وقد اخذ دستور الولايات المتحدة الامريكية بهذا المدلول حيث اناط برئيس الولايات المتحدة الامريكية باعتباره المسؤول عن السلطة التنفذية الاتحادية مهمة ضمان تنفيذ القوانين ويرجع السبب في منح السلطة التنفيذية الاتحادية في الولايات المتحدة الامريكية مجالا لخلق قواعد واحكام جديدة عن طريق اللوائح التي تصدرها لتنفيذ القوانين الى ان معظم القوانين تتصف بالعمومية[3].

---

(1) د.عمرو احمد حسبو - المصدر نفسه - ص 101.
(2) د. وسام صبار العاني - المصدر السابق - ص 79.
(3) د.وسام صبار العاني - المصدر نفسه - ص 71.

ويتضح مما سبق ان السلطات التنفيذية لـكي تـؤدي دورهـا او مهمتهـا لتنفيـذ القوانين فانها تتمتع بسلطة اصدار اللوائح التنفيذية، وتستمد سـلطتها باصـدار تلـك اللوائح من الدستور.

المطلـب الثاني

العلاقة بين توزيع الاختصاصات

التشريعية والتنفيذية

ان توزيع الاختصاصات التشريعية في النظم الفدرالية على مالـه مـن اسـبقية لا يحل قضية توزيع الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة المركزية وحكومـات الاقـاليم، وكقاعدة عامة يمكـن القـول ان الاختصـاص التنفيـذي لحكومـات الاقـاليم في الـنظم الفدراليـة يطـابق الاختصـاص التشريعـي ان لم يكـن اوسـع منـه فالأصـل ان تخـتص حكومات الاقاليم بتنفيذ القوانين المحلية، اما الاختصاص التنفيذي لحكومات الاتحاد فلا يكون اوسع من سلطة الاتحاد التشريعيـة بـل في بعـض الـنظم الفدراليـة يكـون الاختصـاص التنفيـذي للاتحـاد أضـيق مـن اختصاصـه التشريعـي، فهنـاك نموذجـان مختلفان لتوزيع الاختصاصات التنفيذية في داخل تلك النظم.

النموذج الاول : النموذج الازدواجي

وطبقا لهذا النموذج يضطلع كل مستوى من مستويات الحكـم بمسـؤوليات تنفيذيـة في ذات المجـالات التـي يتمتـع بهـا بسلطــات تشريعيـة، والاخـذ بهـذا النموذج يؤدي الى تعزيز استقلال الهيئات التشريعية، كـما يضـمن لكـل مسـتوى من مستويات الحكم تمتعّه بسلطة تنفيذ قوانينه الخاصة به، ومن الامثلة التقليديـة على هذا النموذج الولايات المتحدة الامريكية وكندا[1]، فدسـتور الولايـات

(1) رونالد – ل واتس – المصدر السابق – ص 47.

المتحدة الامريكية اناط بالسلطة التنفيذية الاتحادية المتمثلة برئيس الولايات المتحدة الامريكية مهمة تنفيذ القوانين الاتحادية الامريكية[1].

اما في كندا فالمبدأ العام ان تتولى السلطة التنفيذية الاتحادية مهمة تنفيذ القوانين الفدرالية باستثناء تنفيذ التشريع الفيدرالي في مجال القانون الجنائي حيث تتولى حكومات الاقاليم تنفيذه[2] فالقوانين الاتحادية في النظم الفدرالية التي اخذت بهذا النموذج تنفذ على جميع اقاليم الدولة الفدرالية عن طريق انشاء ادارات تابعة للحكومات الاتحادية في جميع الاقاليم تكون مستقلة عن الادارات الخاصة بالاقاليم تتولى مهمة تنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته داخل الاقاليم المختلفة ومن مزايا هذا الاسلوب في تنفيذ القوانين الاتحادية انه يؤدي الى ضمان التناسق ووحدة التنفيذ في الاتحاد، ولكن على الرغم مما يؤدي اليه هذا الاسلوب من سرعة وضمان التنفيذ الموحد للقوانين الا انها لاتخلو من عيوب وخاصة في حالة نشوء الاتحاد عن طريق اندماج اقاليم او ولايات كانت تتصف باجهزة ادارية متطورة ففي حالة اناطة تنفيذ القوانين في الاتحاد دون غيره، فان ذلك يعني إلغاء الدوائر التنفيذية الإقليمية التي كانت تمارس الوظائف ذاتها قبل الاتحاد، لذا التجأت كل من كندا واستراليا الى دمج الدوائر التنفيذية الاقليمية مع السلطة التنفيذية الاتحادية[3].

النموذج الثاني: النموذج الاندماجي

وبمقتضى هذا النموذج تقوم حكومات الاقاليم المكونة للاتحاد بتنفيذ القوانين او البرامج التي يتم تشريعها على المستوى المركزي[4] اي ان الصلاحيات

(1) د. سعد عصفور – المصدر السابق – ص 222.
(2) رونالدو- ل واتس – المصدر السابق – ص47
(3) روبرت بوي كارل فريدريك – دراسات في الدولة الاتحادية – ج3 – مصدر سابق – ص145.
(4) جورج اندرسون – مقدمة عن الفيدرالية – منتدى الانظمة الفيدرالية – 2007 – ص 19.

التنفيذية وفق هذا النموذج وخلافا للنموذج السابق لا تطابق نطاق الاختصاص التشريعي لمستويي الحكم وهذا النموذج متبع في الكثير من النظم الفدرالية الاوربية كالمانيا وسويسرا.

فالنمط العام في المانيا[1] هو ان الولايات سوف تطبق او تنفذ التشريعات الفدرالية باعتبارها امورا تتصل بشؤونها الخاصة بها. طالما ان القانون الاساسي لا يشترط عكس ذلك[2] لذا تكون السلطات التنفيذية الفدرالية المباشرة محدودة للغاية ولا تطبق الا حيثما يكون التنفيذ الموحد امرا ضروريا.

وفي سويسرا تنفذ الكانتونات اغلب القوانين الاتحادية[3] تحت إشراف الحكومة المركزية للتأكد من ان التنفيذ يتقيد بالتشريع الاتحادي[4]، ويحق للحكومة المركزية اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية اذا لم تنفذ المقاطعات التشريعات الاتحادية المنوط بها تنفيذها او نفذتها على وجه يعارض غايتها[5] كما يمنح كل من الدستور الهندي والماليزي الولايات سلطة

(1) كانت الادارات المختلفة للولايات تتولى تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية بموجب دستور المانيا الاتحادية الصادر سنة 1871 وكذلك دستور 1919 الدكتور محمد كامل ليله - المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية - المصدر السابق - ص309.

(2) تنص المادة 83 من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية على ان " تنفذ الولايات القوانين الاتحادية باعتبارها شؤوناً خاصة بها الا اذا حدد هذا القانون الاساسي شيئا اخر او سمح به " القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام 1949 - المصدر السابق - ص 60.

(3) تنص المادة (46/ 1) من دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000 على ما يلي " تطبق المقاطعات القانون الاتحادي وفقا للدستور و القانون "

(4) تنص المادة (49 / 2) من الدستور " يشرف الاتحاد على التزام المقاطعات بالقانون الاتحادي "

(5) تنص المادة (173 / هـ) من دستور الاتحاد السويسري والتي تتناول مهام واختصاصات الجمعية الاتحادية على ما يلي " تتخذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية " دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000.

تنفيذ القوانين الفدرالية التي يتم تشريعها في نطاق الاختصاصات المشتركة، ففي جميع النظم الفدرالية التي اتبعت هذا النموذج في توزيع الاختصاصات التنفيذية تتحمل الحكومات التنفيذية للاقاليم او المقاطعات المسؤولية الدستورية عن تنفيذ مجموعة كبيرة من القوانين الفدرالية[1].

المطلب الثالث

علاقة السلطة التنفيذية الاتحادية بالاقاليم

**بالاضافة الى توزيع الاختصاصات التنفيذية بين السلطات التنفيذية الاتحادية والاقليمية فان للسلطة التنفيذية الاتحادية وظيفتين تتضمنان علاقة الحكومة الاتحادية بالاقاليم هما :**

أولا : الاشراف على السلطتين التشريعية والتنفيذية الاقليمية معا أو على احداهما:

**ان ابطال التدابير التشريعية والتنفيذية هو حق يمنح عادة للقضاء ومع ذلك خولته بعض النظم الفدرالية مثل كندا الى السلطة التنفيذية الاتحادية وبالفعل مارست السلطة التنفيذية الاتحادية هذا الحق في بداية الاتحاد لاغراض سياسية ولضمان التزام الولايات الاعضاء في الاتحاد حدود صلاحياتها الممنوحة لها في الدستور[2] كما اعطى دستور روسيا الاتحادية الحالي السلطة التنفيذية الاتحادية حق ابطال التدابير التنفيذية الصادرة عن السلطات التنفيذية الاقليمية في حالة تعارضها مع الدستور والقوانين الاتحادية والالتزامات الدولية**

(1) رونالدو -ل واتس - المصدر السابق - ص 53.

(2) روبرت بوي كارل فريدريك - دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الثالث - مصدر سابق - ص 146..

لروسيا الاتحادية او في حالة خرقها لحقوق وحريات المواطنين قبل حسم هذه القضية من قبل القضاء[1].

ومن الأسباب التي تدعو الى منح السلطة التنفيذية الاتحادية هذه الصلاحيات هي[2]:

1-سرعة استعمال هذا الحق بالنسبة لسير اجراءات المحاكم التي تتسم بالبطئ عادة.

2- وجود انواع من التصرفات او الاجراءات تصدر عن المؤسسات الاقليمية خارج نطاق صلاحياتها ومع ذلك يصعب على الاطراف المعنية اخضاعها للقضاء.

ثانيا : المحافظة على السلم والابقاء على دساتير الاقاليم الاعضاء في الاتحاد :

تقدم السلطة التنفيذية الاتحادية المساعدة لحكومات الاقاليم في الحالات التي تعجز فيها هذه الحكومات عن تطبيق قوانينها، والمحافظة على السلم وعلى دساتيرها.

ففي الولايات المتحدة الامريكية يجوز للسلطة التنفيذية الاتحادية المتمثلة برئيس الجمهورية التدخل في شؤون اي ولاية لضمان تنفيذ قوانينها الخاصة بها

(1) تنص المادة (85 / 2) من دستور روسيا الاتحادية لعام 1993 على ما يأتي " يحق لرئيس الاتحاد الروسي ايقاف مفعول اوامر هيئات السلطة التنفيذية لمؤسسات الاتحاد الروسي في حالة تعارض هذه الاوامر مع الدستور والقوانين الاتحادية والالتزامات الدولية لروسيا الاتحادية او اذا كان فيها خرق لحقوق وحريات الانسان والمواطن وذلك قبل حسم هذه القضية من قبل محكمة خاصة ".

(2) روبرت بوي كارل فريدريك - دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الثالث - مصدر سابق - ص 146.

بناءا على طلب تلك الولاية، كما يجوز له التدخل في شؤون اي ولاية بغض النظر عن موقفها في حالة وجود اضطرابات من شأنها ان تعرقل تنفيذ القوانين الاتحادية وهذا ما حدث فعلا سنة 1894 عندما تدخل الرئيس كليفيلاند للتصدي للاضطرابات الناشئة من جراء الاضراب في احدى الولايات بالرغم من احتجاج حاكم تلك الولاية - متخذاً من انقطاع الاتصالات والعمليات التجارية بين الولايات الداخلة في الاتحاد نتيجة الاضطرابات حجةً لتدخله[1].

وفي سويسرا تتجلى بوضوح علاقة السلطة التنفيذية الاتحادية بالمقاطعات كما يطلق عليها بموجب دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000 بحق التدخل الذي يمنح للحكومة الفدرالية بموجب الدستور والذي يجوز بمقتضاه للحكومة المركزية التدخل في شؤون الكانتونات عند عجزها عن الحفاظ على الامن او فشلها في تطبيق قوانينها المحلية[2].

كما تضمن السلطة التنفيذية الاتحادية للكانتونات وفقا للمادتين 52، 53 من دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000 اقاليمها ونظامها الدستوري[3].

ويمنح القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949 ايضا الحكومة الفدرالية حق التدخل في شؤون البلدان في حالة وجود خطر

---

(1) د. سعد عصفور - المصدر السابق - ص 222 - 232.

(2) نبيل عبد الرحمن الحياوي - الدولة الاتحادية الفدرالية - السلطة التنفيذية - الطبعة الاولى المكتبة القانونية - بغداد - 2004 - ص 84.

(3) تنص المادة (52 / 1) من الدستور السويسري على ما يلي " يحمي الاتحاد النظام الدستوري للمقاطعات " وتنص المادة (53 / 1) من الدستور السويسري على ما يلي " يوفر الاتحاد الحماية لكيان وحدود كل مقاطعة " دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000.

يهـدد وجودهـا او نظامهـا الدسـتوري الـديمقراطي، حيـث يجـوز للحكومـة الفدراليـة في حالـة تهديـد النظـام الـديمقراطي في بلـدما ان تضـع قـوات الشرطـة التابعـة لـذلك البلـد وغـيره مـن البلـدان الاعضـاء في الاتحـاد تحـت إمرتهـا لحـين زوال ذلك الخطر[1].

## المبحث الثالـث

## توزيـع الموارد الماليـة

لا تقل مسألة توزيع الاختصاصات المتعلقة بـالموارد الماليـة في الـنظم الفدراليـة اهمية عن التوزيع الدستوري للاختصاصات التشريعيـة والتنفيذيـة ولا سـيما ان أي مستوى من مستويات الحكم في النظام الفيـدرالي (الحكومـة الفدراليـة او حكومـات الاقاليم) لا يستطيع ممارسة الصلاحيات التنفيذية والتشريعيـة المناطـة بـه بموجـب الدستور الاتحادي مالم تتوفر له الموارد المالية الكافية للقيام بتلك الاختصاصات.

فالعلاقات المالية في الـنظم الفدراليـة تـرتبط ارتباطـا وثيقـا بالعلاقـات السياسية الى درجة يرى البعض[2] في النظام الفيدرالي حيلة سياسـية تسـتخدم لتحقيق اغراض اخرى اقتصادية في مجموعها او جزئية على الاقل وفي الحقيقة ان مسألة توزيـع المـوارد الماليـة مسـألة معقـدة جـدا في اطـار نظـام سـياسي وقانوني مركب كالنظام الفيدرالي لا سيما فيما اذا كان هناك تباين واضـح وكبـير في حجم الثروات الموجودة في الوحدات الاعضاء في النظـام الفيـدرالي اي وجـود

(1) د. منذر الشاوي – نظرية الدولة – مصدر سابق – ص 283.

(2) A - H – Birch . انظر أ. ك هيكس واخرون – الاتحادات الفيدراليـة والتنميـة الاقتصـادية في الدول المختلفة – ترجمة دانيال عبد اللـه – الدار القومية للطباعة والنشر – بدون سـنة طبع – ص 90.

لا تماثل مالي الذي يعتبر مشكلة في كل دولة فيدرالية ويحتاج الى التحسب له واخذه بنظر الاعتبار عند وضع النصوص الدستورية المتعلقة بالترتيبات المالية في اي نظام فيدرالي لوضع الحلول المناسبة لازالته او على الاقل التقليل منه في ظل التطورات المستجدة. وللاستفادة من تجارب النظم الفدرالية سنحاول عرض مواقف الدساتير الاتحادية التي تتناول موضوع توزيع الاختصاصات المالية، وتقديم المساعدات المالية، لتحديد الوسائل التي يمكن الاستفادة منها في اي نظام فدرالي لصيانة الاستقرار الاقتصادي وذلك من خلال المحورين الآتيين :-

الاول : توزيع سلطات جمع الايرادات في النظم الفدرالية.

الثاني : عدم التوازن المالي واعادة التوزيع.

## المطلب الاول

## توزيع سلطات جمع الايرادات

ان تخصيص الموارد المالية لكل من الحكومة المركزية والحكومات الاقليمية ضمن النظم الفدرالية امر مهم للغاية لسببين هما[1] :-

اولا : ان الموارد المالية تمكن الحكومات سواء كانت اقليمية ام فيدرالية من ممارسة اختصاصاتها التشريعية والتنفيذية المحددة في الدستور الاتحادي او تقيدها في ذلك.

ثانيا : ان سلطات فرض الضرائب والانفاق هي بحد ذاتها وسائل لضبط الاقتصاد والتأثير عليه.

فبالرغم من ان الضرائب ليست المورد الوحيد في النظم الفدرالية الا انها احد الموارد الرئيسية في تلك النظم فقد كانت الضرائب الكمركية تحتل مركز الصدارة بالنسبة لايرادات النظم الفدرالية في السابق حيث كانت نسبة

(1) رونالدو - ل واتس - المصدر السابق - ص 55.

**الضرائب الكمركية في الولايات المتحدة الامريكية حتى نهاية القرن التاسع عشر تتراوح بين 48%-91% من مجموع موارد الدولة، وفي الاتحاد السوفيتي مثلت حصيلتها ما يزيد على 85 % من مجموع إيرادات الضرائب والرسوم وما يقارب 7,36 % من مجموع واردات الاتحاد[1].**

**اما في الوقت الحاضر فقد ازدادت اهمية الضرائب على الدخل وبدأت تحتل المركز الذي كانت تحتله الضرائب الكمركية التي اصبحت ايراداتها ايرادات تكميلية لما تحصل عليه الدول من ايرادات ضرائب الدخل. لذا اثرنا النظر في توزيع سلطات فرض هذين النوعين من الضرائب في الفرع الاول في حين خصصنا الفرع الثاني لتوزيع سلطات الانفاق.**

الفـرع الأول

سلطة فرض الضرائب في بعض النظم الفدرالية

اولا : الضرائب الكمركية [2]

**يحقق النظام الفيدرالي تنمية ووحدة اقتصادية كبيرة كلما وحدت الضرائب الكمركية على الواردات , وكلما كانت حرية التجارة الداخلية**

---

(1) د. عبد الكريم صادق بركات والدكتور يونس احمد البطريق والدكتور حامد عبد المجيد - النظم الضريبية - الدار الجامعية - بدون مكان نشر -1986 - ص 345 وما بعدها.

(2) يتجه اغلب الفقه وتنص اغلب الدساتير الاتحادية على اعتبار الكمارك رسوما وليست ضرائب، مع العلم هناك فرق بين الضريبة والرسم فالرسم مبلغ نقدي جبري يدفعه الافراد الى الدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها في حين تفرض الضريبة على المكلف بدون مقابل لتمويل خزانة الدولة لذا اثرنا استخدام مصطلح الضرائب الكمركية حيث نعتقد بانه ادق من مصطلح الرسوم الكمركية. راجع بصدد التمييز بين الضريبة والرسوم - الدكتور طاهر الجنابي - علم المالية العامة والتشريع المالي - دار الكتب للطباعة والنشر - جامعة الموصل - بدون سنة نشر - ص138،139.

فيما بين الوحدات الاعضاء في الاتحـاد مكفولـة[1]. ومـن هنـا ذهبـت اغلـب نصـوص الدساتير الاتحادية المتعلقة بسلطة فرض الضرائب الكمركية كقاعدة عامـة تقريبـا الى منح سلطة فرض هذا النوع من الضرائـب للحكومـات الفدراليـة ومنعـت الوحـدات الاعضاء من ممارسة هذه السلطة، فعلى سبيل المثـال في الاتحـاد السـويسري تـدخل المسائل المتعلقة بالكمارك ضمن اختصاصات الحكومة المركزية التي يحق لها بموجبها فرض ضرائب على السلع المصدرة والمستوردة[2].

والدستور الكندي لعام 1867 على الـرغم مـن انـه لم يتضـمن عبـارات صريحـة تخول الحكومة المركزية سلطة فرض الضرائب الكمركية الا ان ذلك يفهـم ضـمنا مـن خلال منحه السلطة التشريعية الفدرالية حصرا اصدار تشريعـات لتحصـل المـال بـاي شكل او نظـام ضريبي[3].

واخذ القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعـام 1949 بهـذه القاعدة ومنح الحكومة المركزية حصرا سلطــة فـرض الضرائـب الكمركيـة[4]

(1) أ - ك - هيكس - المصدر السابق - ص101.

(2) د. بديع شريف - الفدرالي بحـث في نظـام الاتحـاد السـويسري - مطبعـة المعـارف - بغـداد 1949 - ص 34.

(3) د. روبرت بوي كارل فريدريك - دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الاول - ترجمة برهـان دجاني - مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر - بيروت - نيويورك - 1964 - ص 119

(4) نصت المادة (105) اولا من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام 1949 عـلى مـا يلي " تبقى صلاحيات التشريعات في مجال الكمارك والشؤون المالية الحكومية حصرا في يـد الاتحاد " القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية - المصدر السابق -ص 76.

اما عن دستور الولايات المتحدة الامريكية فبالرجوع للنصوص الدستورية المتعلقة بهذا الشأن نجد بأنه يحظر على الولايات فرض ضرائب كمركية على الواردات او الصادرات الا بشروط معينة هي اولا الحصول على موافقة الكونكرس لفرض هذا النوع من الضرائب، وثانيا ان يكون فرضها ضروريا لتنفيذ قوانين التفتيش، وثالثا ان يؤول حصيلة هذا النوع من الضرائب الى خزينة الدولة الاتحادية. فمن حيث الاصل تقع سلطة فرض الضرائب الكمركية ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية[1].

ثانيا: ضرائب الدخل

تمثل ضرائب الدخل على الشركات والضرائب المفروضة على الأفراد موارد الدخل الرئيسة لتمويل الخزانة الرسمية، ولقد اختلفت الآراء حول ما اذا كان من الافضل جعل سلطة فرض ضرائب الدخل في يد الحكومة الفدرالية ام في يد الحكومات الاقليمية وكذلك لم يكن موقف الدساتير الاتحادية موحدا بالنسبة لتوزيع سلطة فرض الضرائب على الدخل فمعظم النظم الفدرالية جعلت سلطة فرض هذه الضرائب وبالذات الضرائب المفروضة على الشركات سلطة مشتركة بين الحكومة المركزية والحكومات الاقليمية كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية واستراليا والمانيا، بينما منح كل من الدستور الهندي والماليزي والنمساوي هذه السلطة للحكومة الفدرالية[2] ونحن نتفق مع الرأي الذي يرى من الافضل جعل سلطة فرض ضرائب الدخل على الشركات ضمن الاختصاصات الممنوحة للحكومة المركزية، لان ذلك يحفز الشركات الاجنبية على استثمار اموالها في البلاد المتخلفة، لانها ستشعر باطمئنان اكبر

(1) روبرت بوي كارل فريدريك - دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الاول - مصدر سابق - ص116.

(2) لمزيد من التفصيل عن توزيع السلطات فرض ضرائب الدخل انظر رونالدو - ل واتس - المصدر السابق - الملحق (أ) ص 153.

اذا كانت سلطة فرض الضرائب في يد حكومة مركزية واحدة، كما يؤدي ذلك الى منع حكومات الاقاليم من اغراء رؤوس الاموال الاجنبية بخفض ضرائب الدخل على الشركات، بالإضافة إلى ان منح الحكومات الاقليمية سلطة تقدير الضرائب المفروضة على الشركات تنطوي على صعوبات وخاصة عندما تمارس الشركات الأجنبية نشاطها في جميع أقاليم الاتحاد[1].

هذا عن التوزيع الدستوري لسلطات فرض الضرائب في بعض النظم الفدرالية اما عن الطرق او الاساليب التي تجبى بها الضرائب في تلك الانظمة فيذكر ان هناك ثلاثة أساليب[2] :-

الأسلوب الأول: الفصل الاداري

ويتمثل هذا الاسلوب بانشاء كل من السلطات المركزية والاقليمية دوائر للايرادات تختص بتحصيل الضرائب الخاصة بها وهذا الاسلوب متبع في الولايات المتحدة الامريكية.

الاسلوب الثاني: التفويض الاداري

وبموجبه تقوم ادارات التحصيل الاقليمية بتحصيل الضرائب العائدة للحكومة المركزية، واخذت بهذا الاسلوب كل من المانيا والنمسا فمارست الولايات وظيفة تحصيل الضرائب في الوقت الذي انحصر دور وزارة المالية الاتحادية في هذه النظم على الإشراف على الولايات او الاقاليم في هذا المجال، وجمع المعلومات الاحصائية والتأكد من اتباع اساليب ادارية موحدة في جميع الولايات.

(1) أ - ك هيكس واخرون - المصدر السابق - ص 103.

(2) روبرت بوي كارل فريدريك - دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الاول - مصدر سابق - ص 144، 145.

الاسلوب الثالث : اسلوب التركيز الاداري

**تتولى بموجبه السلطات الاتحادية مهمة تحصيل الضرائب التي تفرضها الوحدات الاعضاء في الاتحاد.**

الفـرع الثانـــي

تخصيص سلطـات الانفاق

**لا تتبع النظم الفدرالية نمطاً واحداً بشأن توزيع سلطات الإنفـاق بـين مسـتويي الحكم، لكن ابتداءا يمكن القول كقاعدة عامة ان توزيـع سـلطات الانفـاق في الـنظم الفدرالية يتطابق مـع الاطـار المشـترك للاختصاصـات التشريعيـة والإداريـة المحـددة دستوريا لكل مـن الحكومـة المركزيـة والحكومـات الإقليميـة، مـع ملاحظـة النقـاط التالية[1].**

**اولا : عنـدما ينـيط الدسـتور الاتحـادي بالوحـدات الاعضـاء في النظـام الفيـدرالي مسؤولية تنفيذ جانب كبير مـن التشريع الفيدرالي-كما هو الحال في المانيا - تكون مسؤوليات الإنفاق الدستورية للحكومات الاقليمية اوسع بكثـير مـما قد يوحي به توزيع السلطات التشريعية لوحده.**

**ثانيا : ان كلفة الانفـاق تختلـف بـاختلاف المجـالات المطلـوب الانفـاق مـن اجلهـا، فالصـحة والتعلـيم والخـدمات الاجتماعيـة هـي نسـبيا اعـلى كلفـة مقارنـة بالمهمات المتعلقة بالتنظيم والضبط.**

**ثالثا : في معظـم الـنظم الفدراليـة لم تكـن سـلطات الاتفـاق الممنوحـة لكـل مـن الحكومـة المركزيـة والحكومـات الاقليميـة محـددة بالضـبط في مجـال اختصاصاتها التشريعية والادارية.**

(1) رونالدو ل. واتس - المصدر السابق - ص 57.

لذا توجد قيود على سلطات الإنفاق في كافة النظم الفدرالية تمنع الى حدما اعتداء الحكومة المركزية على الاختصاصات التشريعية للحكومات الاقليمية وبالعكس تمنع الحكومات الاقليمية من الاعتداء او التجاوز على اختصاصات الحكومة المركزية، الا انها تسمح في الغالب لمستوى من مستويات الحكم بالانفاق في مجال الاختصاصات التشريعية الحصرية للمستوى الاخر[1].

فدستور الولايات المتحدة الامريكية يضع قيداً واحداً على سلطة الانفاق الممنوحة للحكومة المركزية وهو ان يكون الغرض من الاتفاق تحقيق الرفاه العام، وهذا القيد مرن بحيث يكاد يعطي الدستور الحكومة المركزية سلطة غير محددة لاختيار المشاريع والانفاق عليها[2].

كما منحت الدساتير الاتحادية لكل من استراليا والهند وماليزيا بشكل صريح الحكومة المركزية صلاحية الانفاق في مجالات تتعدى صلاحياتها[3].

كذلك الحال كندا[4]، الا ان ممارسة الحكومة المركزية الكندية سلطة الإنفاق الفدرالي في مجالات تدخل ضمن الاختصاصات القانونية الممنوحة للمقاطعات ادى الى اثارة خلافات بين الحكومة المركزية والمقاطعات امام المحاكم حيث ادعت حكومات المقاطعات بان ممارسة سلطات الانفاق في مجال

---

(1) جورج اندرسون – مقدمة عن الفيدرالية – منتدى الانظمة الفيدرالية – كندا 2007 – ص 35.

(2) روبرت بوي كارل فريدريك – دراسات في الدولة الاتحادية – الجزء الاول – مصدر سابق – ص 7.

(3) جورج اندرسون – المصدر السابق – ص35.

(4) يذكر ان هناك اتفاقية فيدرالية اقليمية تقضي بضرورة حصول مبادرات الانفاق الفدرالي في مجالات تقع ضمن اختصاصات المقاطعات على دعم بالاغلبية المطلقة من تلك المقاطعات مع اعطاء خيار الانسحاب لمقاطعة ما من هذه المبادرات ضمن شروط معينة. انظر – جورج اندرسون – المصدر السابق – ص 35.

اختصاصاتها الحصرية تهدد استقلالها الذاتي الا ان المحاكم ذهبت في قراراتها الى ان سلطة الانفاق الفدرالي لا تقتصر فقط على المجالات التي تقع ضمن الاختصاصات التشريعية التي منحها الدستور للحكومة المركزية[1]. ولم يقتصر هذا الاعتراض على الحكومات الاقليمية في كندا فقط لا بل كانت سلطة الانفاق العامة الممنوحة للحكومة المركزية محل اعتراض الحكومات الاقليمية في عدد من النظم الفدرالية الاخرى، لا سيما ان الحكومات المركزية تستخدم عادة هذه السلطة للتاثير على برامج وانشطة الوحدات المكونة للاتحاد من خلال المساعدات المشروطة وبرامج التكلفة المشتركة بصورة خاصة[2]. وكان استخدام الحكومة المركزية هذه السلطة من خلال المساعدات المشروطة محل اعتراض الحكومات الاقليمية للاسباب الاتية[3].

1-انه يعطي للحكومة المركزية فرصة لتملي شروطها على البرامج التي تضعها الوحدات الاقليمية في مجال اختصاصاتها الحصرية.

2-قد تلجأ الحكومة المركزية الى سحب او تقليل تلك التحويلات بمجرد انتهاء الحكومات الاقليمية من وضع الخطوط الاولية للبرامج وبالتالي تركها وحدها لتتحمل مسؤولية التاخير وعدم الوفاء في مواجهة المواطنين.

3-يمكن ان تتخذ الحكومة المركزية من المنح المشروطة وسيلة لمناصرة مؤيديها السياسيين ومعاقبة معارضيها بالاضافة الى اتخاذها كوسيلة للتأثير على النتائج الانتخابية.

---

(1) رونالدو ل. واتس – المصدر السابق – ص 58.

(2) جورج اندرسون – المصدر السابق، ص35 .

(3) جورج اندرسون – المصدر نفسه – ص 31 – 35.

## المطلب الثاني

## عـدم التـوازن المالـي واعـادة التوزيـع

**يواجه كـل نظـام فيـدرالي - تقريبـا - مشـاكل ماليـة، وفي الغالـب تنشـا هـذه المشاكل نتيجة وجود نوعين من عدم التـوازن او اللاتماثـل المـالي، هـما عـدم التـوازن المال العمودي و عدم التوازن المالي الافقـي.**

### الفرع الاول

### عدم التوازن المالي العمودي

**يحدث عدم التوازن المـالي العمـودي في الـنظم الفدراليـة عنـدما تعجـز المـوارد المالية المحددة دستوريا لاي مستوى من مستويات الحكـم عـن تغطيـة مسـؤوليات نفقاتها المحددة في الدستور ايضا[1]. ويـــذهب " رويس المندرال " فـي تعريفه لهـذا النوع من عدم التوازن المالي بانه " تمتـع مسـتوى مـن مسـتويات السـلطة الحاكمـة بسلطات اكبر مـن غيرهـا مـن مسـتويات الحكومـة للحصـول عـلى مـوارد تفـوق مـا تحتاجه فعلا لممارسة ماعهد اليها من مستوى السلطة"[2].**

ومن اهم الاسباب التي تؤدي الى حدوث هذا النوع من عدم التوازن :

**أولا : اثبتـت التجـارب الفدراليـة انـه مـن الافضـل اناطـة سـلطات فـرض الضرائـب الرئيسية بالحكومة المركزية لان هذه السلطات مرتبطة ارتباطا وثيقا بالتنمية الاقتصـادية ووحـدتها في الوقـت الـذي تتحمـل فيـه الحكومـة الاقليميـة مسؤوليات الانفـاق في المجـالات الاكـثر كلفـة كالصـحة والتعلـيم والخـدمات الاجتماعية.**

---

(1) رونالدو ل. واتس - المصدر السابق - ص 59.

(2) رويس المندرال - الفدرالية المالية اللامتماثلة - جامعة كارلوس الثالث في مدريد - اسبانيا - ص 2.

ثانيا : يحرص عادة مؤسسو النظم الفدرالية عند صياغة الدساتير الاتحادية على محاولة وضع صيغة لمطابقة موارد العائدات ومسؤوليات الانفاق لكل مستوى من مستويات الحكم، الا انه بمرور الوقت سوف تستجد احداث لم يكن بالامكان التنبؤ بها تؤدي الى ضرورة احداث تغييرات في الترتيبات المالية[1].

وبالفعل في معظم النظم الفدرالية لم تبق الأوضاع المالية على ما كانت عليه عند بداية الاتحاد بل حدثت تغييرات فقد واجهت الحكومات الفدرالية نفقات اضافية غير متوقعة وخاصة بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية والكساد الاقتصادية. حيث ادت كل تلك الظروف الى انخفاض في مستوى التجارة الدولية مما ادى الى حدوث نقص كبير في واردات الحكومات المركزية في بعض النظم الفدرالية كسويسرا وكندا واستراليا وفي المقابل ازدادت مسؤوليات الانفاق لتلك الحكومات نتيجة الحرب وما تستلزمه من تعبئة الموارد والطاقات ونفقات التأهب والتسلح فكل تلك الاسباب ادت الى دفع الحكومات الفدرالية الى الاعتماد على ميادين جديدة لتوفير الموارد المالية الاضافية لمواجهة العجز وسد النقص الذي لحق بها، فدخلت الحكومات الفدرالية ميادين ومجالات مالية جديدة كانت في الاصل تدخل ضمن الاختصاصات الممنوحة للحكومات الاقليمية.

فسويسرا وعلى الرغم من انها دولة محايدة لم تشارك في الحرب العالمية الاولى فانها اضطرت الى ابقاء جيشها في حالة تأهب لمدة غير وجيزة وبسبب انخفاض مستوى وارداتها من التجارة الدولية والسكك الحديدية فقد اجريت عدة تعديلات على الدستور الفدرالي لتمكين الحكومة المركزية من الدخول الى ميادين الضرائب المباشرة وبالفعل فرضت ضريبة الدخل والاملاك والارباح

(1) رونالدو ل. واتس – المصدر السابق – ص 59.

عام 1915- 1919 مع تخصيص حصة من تلك الضرائب لحكومات الكانتونات، كما اجريت بعض التعديلات الدستورية التي اعيد بمقتضاها اعادة توزيع المصادر المالية لكل من حكومة الاتحاد وحكومات الكانتونات وكان الغرض من ذلك تمكين كل من تلك الحكومات تنفيذ اختصاصاتها في ضوء الظروف الجديدة[1].

اما في كندا فعلى اثر نشوب الحرب العالمية الثانية عام 1939 اصبحت الموارد المالية المخصصة دستوريا للحكومة المركزية غير كافية لمواجهة زيادة نفقاتها مما أدى إلى عقد سلسلة من المناقشات وتقديم اغراءات للمقاطعات للتخلي عن بعض الميادين المالية المخصصة لها وبالفعل تم اقناع المقاطعات عام 1942 على التخلي عن ميدان ضريبة الدخل خلال فترة الحرب ولمدة اثنى عشر شهرا بعد انتهائها مقابل تسلمها منح مالية سنوية تحسب على اساس مبالغ ضريبة الدخل المسلمة من قبلها مع الاخذ بنظر الاعتبار بعض الحاجات الخاصة بالحساب. او على اساس الاعباء الناجمة عن فوائد الديون.[2]

وكذلك الحال في استراليا فقد عانت الحكومة المركزية عجزاً في مواردها المالية ونتيجة للقوانين التي اتخذت في اوقات الازمات ولسلسلة من احكام المحكمة العليا فقد ازدادت السيطرة المالية للحكومة الفدرالية بشكل كبير على حساب الولايات[3]، حيث اضطرت حكومة الكومنولث لأجل تغطية نفقاتها الى اصدار اربعة قوانين في عام 1942 يعطي الاول حكومة

---

(1) د. عمر مولود - المصدر السابق - ص 274.

(2) د. عمر مولود - المصدر نفسه - ص 275.

(3) RAOUL BLINDEN BACHER AND ABLGAIL STIEN KAROS Aglobal Dialogue on federalism -volume 4 - DIALOG UES ON THE PRACTIC OF FISCAL AND FEDERALISM countries-Queen's COMPARATIVE PERSPECTIVES - FORUM OF FEDRATIONS -P.4.

**الكومنولث الحق لفرض ضريبة دخل اتحادية عالية الى النحو الذي يستبعد الولايات من مضمارها, اما القانون الثاني فقد تضمن عرض منحة مالية لاي ولاية تتنازل عن ضريبة الدخل تعادل متوسط ماكانت تجبيه من هذه الضريبة خلال السنتين الماليتين الاوليتين من الحرب العالمية الاولى والثانية والقانون الثالث اعطى حكومة الكومنولث الاولوية على حكومات الولايات لتحصيل ديونها من ضريبة الدخل[1]. واقرت المحكمة الاتحادية العليا صحة هذه القوانين وذهبت الى ابعد من ذلك حيث اشارت في احكامها المتعلقة بهذه المسألة ان هذه القوانين تسري على جميع الانواع الاخرى من الضرائب مع التقيد بشرطي عدم المحاباة وعدم فرض الضريبة على ممتلكات الاقطار[2].**

الفرع الثاني

عـدم التوازن المالي الافقي في النظم الفدرالية

**تحدث عدم التوازنات المالية الافقية في اطار النظم الفدرالية في الحالة التي تكون فيها عائدات او واردات الوحدات الاقليمية المكونة للنظام الفيدرالي مختلفة الى درجة تجعلها غير قادرة على تقديم الخدمات لمواطنيها بمستوى واحد انطلاقا من مستويات ضريبية مقارنة[3] ولا يقتصر هذا النوع من عدم التوازن المالي في النظم الفدرالية على مجال العائدات بل من الممكن ان يحدث عدم التوازن بين الحكومات الاقليمية المكونة للنظام الفيدرالي في جانب النفقات ويعود السبب في ذلك الى التفاوت في احتياجات الانفاق للوحدات المختلفة[4]،**

(1) د. عمر مولود – المصدر السابق – ص 275، 276

(2) روبرت بوي كارل فريدريك – دراسات في الدولة الادتحادية – الجزء الاول – مصدر سابق – ص 124.

(3) رونالدو ل. واتس – المصدر السابق – ص 59.

(4) رونالدو ل. واتس – المصدر نفسه – ص 60.

ففـي اطـار الدولـة الاتحاديـة مـن الطبيعـي توجـد اختلافـات في درجـة التطـورات الاقتصادية، والخدمات العامة وهـذا بـدوره سـيؤدي الى خلـق اختلافـات واضـحة في متطلبات الانفاق فاذا ما كانت تلك التفاوتات كبيرة فـان ذلـك بالتاكيـد سـيؤدي الى الحاق ضرر بالاقاليم الفقيرة من جراء قيامها بالانفاق على مجـالات تعـود بـالنفع الى الدولة الاتحادية كلها[1]، وبعد ان تم الادراك بان عـدم التـوازن المـالي الافقـي داخـل النظم الفيدرالي من شأنه ان يؤدي الى حدوث توترات بين الوحدات الاعضاء في داخل تلك النظم نشأت الحاجة الى ايجاد وسائل لمعالجته، وتعالج النظم الفدراليـة هـذه المشكلة باساليب مختلفة منها.

اولا: تقـديم المسـاعدات ماليـة[2] للوحـدات الإقليميـة الفقـيرة مـن قبـل الحكومـة الفدرالية, تعتبر الطريقة السليمة التي اتبعتها اغلب النظم الفدرالية لمواجهـة مشاكل عدم التوازن المالي الافقي لإزالة الفوارق بين إمكانية الوحدات الأعضاء في الاتحاد هي تقديم مسـاعدات او مـنح ماليـة للوحـدات الاقليميـة الفقـيرة لاعتبـارات سياسـية واقتصـادية[3]. الا ان الترتيبـات الماليـة المتعلقـة بتحديـد الجهة التي يعود لها تقدير هذه المساعدات وبأي شروط تقـدم تختلـف مـن نظام فدرالي لاخر.

---

(1) أ - هيكس واخرون - المصدر السابق - ص 94 - 95.

(2) أطلق الفقهاء مصطلحات متعددة للدلالة على المسـاعدات الماليـة منهـا مصـطلح الاعانـات المالية - الدكتور احمد كمال ابو المجد - الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحـدة الأمريكية والإقليم المصري - مكتبة النهضة المصرية - القاهرة - 1960 - ص 98 ومابعدها. ومصطلح المنح المالية - الدكتور روبرت بوي كارل فريدريك - دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الاول - المصدر السابق - ص 129 ومابعدها. ويطلق البعض الاخر عليهـا مصـطلح التحويلات المالية انظر - رونالدو ل واتـس المصـدر السـابق - ص 61 ومـا بعـدها وجـورج اندرسون - المصدر السابق - ص 32 وما بعدها.

(3) أ - هيكس واخرون - المصدر السابق - ص 95.

فبعض النظم الفدرالية تعهد بمهمة تقدير المساعدات المالية الى لجان تخصص لهذا الغرض كما هو الحال في الهند واستراليا[1].

وفي نظم فدرالية أخرى تشترك كل من الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم في عملية إقرار المنح او المساعدات المالية عن طريق وجود ممثلين رسميين عن الولايات في الهيئة التشريعية الفدرالية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والمانيا والنمسا[2].

بينما في كندا تمتلك الحكومة المركزية وحدها سلطة تقدير المساعدات المالية[3].

وعلى الرغم من اهمية المساعدات المالية في حل مشكلة عدم التوازن المالي الافقي في النظم الفدرالية الا انها لم تسلم من النقد فيرى البعض انها احدى العوامل التي تؤثر على التوازن الدستوري بين حكومة المركز والاقاليم لتاثيرها على الحكم الذاتي لتلك الحكومات لان الحكومة المركزية غالبا ما تسعى لاستعمال هذه المساعدات كوسيلة للحد من صلاحيات الحكومات الاقليمية وتتخذ منها ذريعة للتدخل في اختصاصات الاقاليم وشؤونها الداخلية[4].

فجرت العادة على اقتران المساعدات او المنح المالية المقدمة من الحكومة المركزية للوحدات الاعضاء في الاتحاد بشروط معينة[5]، كاشتراط

(1) أ - هيكس واخرون - المصدر نفسه - ص 95 , 96

(2) انظر : رونالدو ل. واتس - المصدر السابق - جدول رقم (13) - ص70.

(3) انظر : رونالدو - ل - واتس - المصدر السابق - جدول رقم (13) - ص70.

(4) الدكتور احمد كمال ابو المجد - المصدر السابق - ص 100.

(5) بلغت نسبة المساعدات المالية المقترنة بشروط من مجموع المساعدات الفيدرالية المقدمة من قبل الحكومات المركزية الى الوحدات الاعضاء في النظم الفيدرالية (100 %) في الولايات المتحدة الامريكية و (73 %) في سويسرا وفي ماليزيا (68 %) واستراليا (47 %) وفي الهند (41 %). انظر رونالدو - ل. واتس الجدول رقم (10) - المصدر السابق - ص 64

الحكومة المركزية تنفيذ خدمات معينة عند تقديمها تلك المساعدات او جعل المساعدات مصحوبة بالتفتيش الاتحادي لضمان تحقيق النفع من تلك الخدمات للاتحاد ككل[1].

ثانيا: يوجد في بعض النظم الفدرالية تحويلات مباشرة من قبل حكومات الأقاليم الأعضاء في الاتحاد الأغنى الى حكومات الوحدات الفقيرة، وهذا الأسلوب متبع في كل من المانيا وسويسرا[2].

ثالثا: قيام الحكومة المركزية بإنفاق مبالغ ملحوظة على برامجها المباشرة قد يؤدي إلى إعادة التوازن، فالموقع الإقليمي لإنفاق الحكومة المركزية يمكن ان يؤثر على إعادة التوزيع المالي ويساهم في التقليل من مشكلة عدم التوازن المالي الأفقي[3].

وتختلف الآراء بشأن برامج إعادة التوازن في النظم الفدرالية، ونحن نرى بان أفضل الوسائل لإعادة التوازن المالي في النظم الفدرالية هو تقديم المساعدات المالية لحكومات الأقاليم الفقيرة لأنه في الحقيقة مهما قيل بشأن تأثير المساعدات المقترنة بشروط على الحكم الذاتي واستقلال الوحدات الأعضاء في النظم الفدرالية إلا ان تلك الشروط لها عدة مزايا أهمها[4] :-

1-انها تمكن الحكومة المركزية من توجيه حكومات الإقليم لاستخدام تلك المساعدات من اجل تطوير الخدمات التي تعود بالنفع للدولة الفدرالية ككل.

---

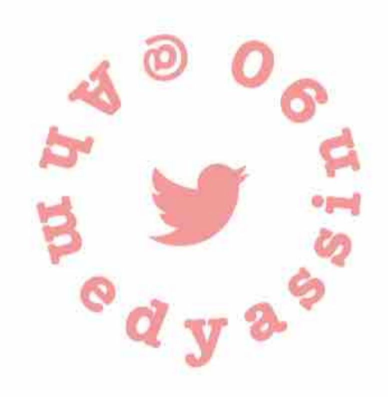
(1) أ - هيكس واخرون - المصدر السابق - ص 64.
(2) جورج اندرسون - المصدر السابق - ص 33.
(3) جورج اندرسون - المصدر نفسه - ص 34.
(4) أ- هيكس واخرون - المصدر السابق - ص 96.

2-انها تسمح للحكومة المركزية بالتحكم في طريقة صرفها إلى حد ما ودون أي تمييز بين الوحدات الإقليمية الأعضاء في الاتحاد، لذا تبقى أفضل الحلول التي تلجأ إليها النظم الفدرالية لإعادة التوازن المالي.



# الفصل الثاني

## العوامل المؤثرة في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي


@Ahmedyassin90

## الفصل الثاني
## العوامل المؤثرة في تنظيم العلاقة بين
## السلطة المركزية وسلطات الأقاليم
## في النظام الفدرالي

**أن مسالة التنظيم الدستوري للعلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم في النظام الفدرالي لا تتوقف عند حد الاعتبارات القانونية فقط، وإنما تتأثر بالعوامل السياسية والعملية[1].**

**فلكل نظام فدرالي ظروفه السياسية الخاصة به، والتي تحيط بنشأته، وتختلف عن الظروف التي تحيط بالنظم الفدرالية الأخرى ولهذه الظروف تأثير واضح في مسألة تنظيم العلاقة بين الحكومة الفدرالية والوحدات الإقليمية.**

**ولبيان تأثير الظروف والعوامل السياسية سنعرض الكيفية التي ينشأ بها الاتحاد أو النظام الفدرالي وما لها من أثار ملموسة في هذا التنظيم. ولكن لا يكفي لتحديد العلاقة بين الوحدات الإقليمية والحكومة الاتحادية أن نستطلع نصوص الدستور الفدرالي وإنما يجب الرجوع إلى العوامل التي تحدد مجال تطبيق هذه النصوص[2].**

**فمن المتعذر على واضعي أي دستور اتحادي مهما بذلوا من جهد أن يضعوا نصوصا تتعلق بشأن التوزيع الدستوري للاختصاصات فيما بين الحكومات الاتحادية وحكومات الولايات وبالتالي تحديد العلاقة بينهما بشكل لا تحيد**

---

(1) د. محمد كامل ليله – المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية – مصدر سابق - ص130، 131.

(2) د. -سعد عصفور- المصدر السابق - ص127.

عنه الدولة الفدرالية لاسيما وان الاتجاه الحديث في النظم الفدرالية يميل إلى تقوية الحكومة المركزية.

فالكيفية أو الطريقة التي ينشأ بها الاتحاد الفدرالي تؤثر ابتدءا في مسالة التوزيع الدستوري للاختصاصات في أي نظام فدرالي، وهناك عوامل تؤثر في هذا التنظيم بعد وضع النصوص الدستورية وسنتناول في هذا الفصل العوامل الأكثر تأثيراً على التوازن الذي يقيمه الدستور الاتحادي بين مستويات الحكم في النظام الفدرالي وذلك في مباحث ثلاثة نخصص المبحث الأول منها لطرق نشأة الاتحاد الفدرالي وتأثيرها في مسالة التوزيع الدستوري للصلاحيات في النظام الفدرالي. بينما نخصص المبحث الثاني للظروف الاستثنائية التي تواجه الاتحاد وأثرها على توازن العلاقة بين مستويات الحكم في النظم الفدرالية. في حين نخصص المبحث الثالث للمعاهدات وما لها من أثار على التنظيم الدستوري للعلاقة مابين الحكومة المركزية وسلطات الأقاليم.



## المبحث الأول
## طرق نشأة الاتحاد الفدرالي وأثرها
## على تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية
## وسلطات الأقاليم

**تختلف الدساتير الفدرالية عند تنظيمها توزيع السلطات بين الهيئات التابعة للاتحاد وتلك التابعة للولايات أو الأقاليم المتحدة تبعا لأسلوب نشأة الاتحاد ولظروف الأعضاء في الاتحاد وسنعرض في هذا المبحث اثر كل منهما على التنظيم الدستوري للعلاقة بين الوحدات الإقليمية والحكومات الاتحادية في مطلبين متتالين.**

### المطلب الأول
### كيفية نشأة الاتحاد الفدرالي

**ينشأ الاتحاد الفدرالي بطريقتين أساسيتين[1]. تسمى الطريقة الأولى طريقة التجميع او الانضمام، بمقتضاها يتكون الاتحاد الفدرالي نتيجة تجميع وحدات كانت مستقلة، أو انضمام عدة دول مستقلة عن بعضها البعض وتكوين دولة واحدة تأخذ شكل الدولة الاتحادية وتعرف هذه الطريقة بـ** federalism par association on "dissociation

(1) د. عبد الغني بسيوني- النظم السياسية- مصدر سابق - ص107.
ود. إبراهيم عبد العزيز شيحا – الانظمة السياسية المعاصرة - مصدر سابق - ص65.
ود. داوود الباز _ المصدر السابق - ص19، 20.
ود. محمود حلمي- المصدر السابق - ص112 .
ود. محمد كامل ليله – النظم السياسية الدولة والحكومة - مصدر سابق - ص128.

وهذه هي الطريقة الغالبة أو السائدة في نشأة غالبية الاتحادات الفدرالية فقد أخذت بهذا الأسلوب كل من الولايات المتحدة الأمريكية - استراليا - سويسرا - ألمانيا والإمارات العربية المتحدة.

ويطلق على الطريقة الثانية طريقة التفكك أو الانفصال وتحدث نتيجة تفكك دولة كانت في الأصل دولة موحدة أو بسيطة إلى عدة دويلات مع رغبتها في الاستمرار مترابطة معا في ظل نظام فدرالي وتعرف بـ " dissociation on dissociation par le federalisme "

ومن أمثلة الدول الموحدة التي تفككت لقيام دولة فدرالية البرازيل التي كانت دولة موحدة قبل تبنيها النظام الفدرالي سنة 1857م، والاتحاد السوفيتي كان دولة موحدة قبل عام 1917 ثم تحول إلى دولة فدرالية سنة 1918م، والمكسيك أيضا كانت دولة موحدة وتحولت إلى دولة فدرالية عام 1857، والأرجنتين منذ عام 1853، والنمسا تحولت إلى دولة فدرالية عام 1920[1].

ويشير رونالدو-ل- واتس إلى طريقة ثالثة لتكوين النظم الفدرالية تنطوي على مزيج بين العمليتين السابقتين، ويقدم كل من الهند وكندا مثالا لهذا النمط من التكوين الفدرالي.

---

(1) وينتهي الاتحاد الفدرالي بالإضافة إلى الطرق العامة التي يقررها القانون الدولي العام لانتهاء الدولة كزوال احد أركانها بأسلوبين أيضا هما. ....

أ _ بتحول الدولة المركزية الاتحادية إلى دوله موحده أو بسيطة فتصبح الولايات أو الأقاليم مجرد أقسام أو محافظات أو وحدات إداريه تتمتع باستقلال ذاتي بعد أن كانت وحدات سياسيه متميزة وهذه هي الوسيلة أو الصيغة الغالبة لانقضاء الدولة الاتحادية.

ب _ بانفصال ولايات الأعضاء عن بعضها البعض وتحويلها إلى دوله بسيطة مستقلة ومتميزة كل منها عن الأخرى.

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - الانظمة السياسية المعاصرة الدول والحكومات - مصدر سابق - ص 65.

فقد تضمنت عملية تكوين الفدرالية في كندا عملية (تفكيك وانضمام) حيث تفككت مقاطعة كندا التي كانت مقاطعة واحدة وتنازلت عن السلطة المركزية لتكوين مقاطعتين جديدتين هما (اونتاريو وكيبك)، والى جانب هذه العملية شهد تكوين الفدرالية في كندا ضم مستعمرتين كانتا منفصلتين سابقا هما (نيو برونزويك، ونوفاسكوشا) باعتبارهما مقاطعتين في الفدرالية الجديدة، كما تضمن اتحاد الهند الذي تأسس بموجب دستور عام 1950 أيضا عملية ضم ولايات كانت منفصلة سابقا ويحكمها أمراء إلى الفدرالية الجديدة، في حين هناك مقاطعات قد تنازلت عن السلطة المركزية[1].

ومن خلال استقراء الملابسات التاريخية التي أحاطت بنشأة النظم الفدرالية نجد أن هناك عدة عوامل داخلية، وخارجية، متباينة ومتعددة أدت إلى دفع الدول لتبني النظام الفدرالي، وغالبا ما كانت وحدة الجنس، الوحدة القومية القائمة على أساس اللغة والتاريخ ووحدة العادات والتقاليد فضلا عن الشعور بوحدة الخطر الخارجي وراء تكوين الاتحادات الفدرالية عن طريق الانضمام.

وعلى العكس كان تعدد القوميات واللغات واختلاف الأديان من العوامل التي دفعت دول كانت موحده إلى تبني النظام الفدرالي بطريقة التفكك[2].

وأياً كانت الطريقة التي ينشأ بها الاتحاد الفدرالي ،ومهما اختلفت الأسباب الدافعة إليه، فأنه يهدف إلى التوفيق بين رغبتين متنازعتين تمثل الرغبة الأولى في تكوين كتلةً اتحاديةً واحدةً، وتتمثل الثانية برغبة الوحدات ألاتحاديه بالاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الاستقلال الذاتي.

ودرجة الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الأعضاء في النظام الفدرالي، وقوة الحكومة المركزية، تتأثر بالكيفية التي تنشأ بها الدولة الاتحادية.

---

(1) رونالدو-ل- واتس - الأنظمة الفدرالية - المصدر السابق- ص18.
(2) د. داود الباز - المصدر السابق - ص 21، 22

ففي الدولة الفدرالية التي تقوم نتيجة انضمام عدة دول موحده أو بسيطة إلى بعضها البعض، يتجه واضعو الدستور الفدرالي عند تناولهم توزيع الاختصاصات بين الهيئات الاتحادية والهيئات المحلية نحو تقليص اختصاصات الهيئات الاتحادية وتوسيع الاختصاصات الممنوحة للولايات أو الأقاليم التي تحرص عادة على الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الاستقلال ولا تكون مستعدة لكي تتنازل عن استقلالها إلا بالقدر اللازم والضروري لإقامة الاتحاد.

بينما يكون الوضع على عكس ذلك عندما ينشأ الاتحاد الفدرالي نتيجة تفكك دولة واحدة بسيطة إلى ولايات أو أقاليم حيث يتجه واضعو الدستور نحو تقوية الحكومة المركزية من خلال النص على اختصاصات حصرية للأقاليم ومنح السلطات المتبقية للحكومة المركزية على أساس أنها كانت تجمع في يدها كل السلطات و الاختصاصات قبل تفككها وتحولها إلى دوله فدراليه.[1]

وإذا كانت عملية توزيع الاختصاصات وتحديد العلاقة بين مستويات الحكم في النظام الفدرالي ترتبط إلى حد كبير بالكيفية التي ينشأ بها الاتحاد، إلا أن تلك الحدود التي يضعها الدستور الفدرالي ليست بمعزل عن الواقع العملي، فمن الملاحظ وجود اختلافات واضحة في جميع الاتحادات الفدرالية بين النظريات المدونة في الدساتير الاتحادية والتطبيق العملي، فلقد أدى التطبيق العملي لتلك النصوص الدستورية المتعلقة بالتوزيع الدستوري للاختصاصات وتحديد العلاقة بين الحكومات المركزية وحكومات الإقاليم إلى صوره أخرى غير تلك الصورة التي أرادها واضعو الدساتير في بداية الاتحاد[2].

(1) د. محمد كامل ليله -النظم السياسية الدولة والحكومة - مصدر سابق - ص131،130. و د.عبد الغني بسيوني -النظم السياسية - مصدر سابق -ص 122.

(2) محمد أنور عبد السلام - دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق - الدار القومية للطباعة - بدون سنة نشر -ص 42.

فمثلا بدأ الاتحاد بين الولايات المتحدة الأمريكية بحكومة مركزية ضعيفة حيث كانت القاعدة منح الحكومة المركزية اختصاصات حصرية وإطلاق الاختصاصات الولايات الأعضاء لان الولايات لم تكن مستعدة في ذلك الوقت لان تتنازل للحكومة المركزية إلا عن قدر قليل جدا من السلطات[1].

وبعد مرور أكثر من قرنين على الحكم الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية أصبحت الحكومة المركزية أكثر قوة، حتى بات يوصف دور الحكومة الفدرالية وممارستها الشاملة لحق الأولوية الفدرالية على انه تحول من الفدرالية التعاونية إلى الفدرالية القسرية[2].

ولعل هذا التحول يجد ما يبرره في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية فقد كان عدد الولايات في بداية الاتحاد لا يتجاوز ثلاث عشرة ولاية، ويعمل معظم سكانها بالزراعة أو التجارة مع الأقاليم المجاورة، ولبساطة الحياة الاجتماعية والاقتصادية كان من السهل على الحكومات المحلية تلبية حاجات المجتمع معتمدة على وسائلها المحلية وعلى مواردها المالية الخاصة، إلا أن التطور الذي طرأ على الحياة الاجتماعية والاقتصادية خلال القرنين التاسع عشر والعشرين بزيادة عدد سكان الولايات من أربعة ملايين إلى أكثر من مائة وستين مليون وتضاعف الثروة وزيادة الدخل القومي زيادة هائلة وتغير صورة الحياة الصناعية باختراع البخار ووسائل الإنتاج فضلا عن تطور وسائل النقل الذي ساعد على تنمية الصلات بين الولايات وتشابكها.

فادت تلك الأسباب إلى عجز الولايات عن تلبية متطلبات هذا التطور بسبب قصور مواردها المالية من جهة، وحاجة كثيرة من هذه المجالات الجديدة إلى تنظيمها وإخضاعها إلى نظام محكم موحد من جهة أخرى.

(1) دافيد كوشمان كويل -المصدر السابق -ص42 .

(2) رونالدول واتس -المصدر السابق -ص. 28.

كما كان للازمة الاقتصادية التي تعرض لها العالم كله في نهايات العقد الثالث من القرن العشرين آثارها السيئة على الاقتصاد الأمريكي وانعكست على كثير من الأوضاع الاجتماعية، فتولد شعور بضرورة تركيز الكثير من السلطات في يد الحكومة المركزية لمواجهتها بمجهود جرئ متحرر من القيود التقليدية في توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والولايات[1].

وكذلك الحال في استراليا حيث اخذ مؤسسو الاتحاد الفدرالي الاسترالي بالنموذج الأمريكي بمنح السلطات الفدرالية اختصاصات حصرية وذكر لائحة كبيره من السلطات المشتركة، وجعل ما تبقى من السلطات أو الصلاحيات غير المحددة لحكومات الولايات، إلا أن السلطات الفدرالية أصبحت يوما بعد يوم أكثر مركزيه[2].

فالخدمات الاجتماعية العامة والحرب والتهديد بالحرب والانكماش الاقتصادي دفع هذه الاتحادات في اتجاه تقوية المركز، ويذكر أن السبب في ذلك مصدر الموارد المالية لحكومات الولايات وتعرضها لنقد استقلالها الذي يعتبر السمة الأساسية من سمات النظام الفدرالي، وازدياد تبعيتها للحكومة الاتحادية واضطرارها للتعاون معها بسبب تحكمها في الثروة[3].

وعلى النقيض من ذلك هناك اتحادات فدراليه اتخذت شكلا مركزيا في بادئ الأمر ومن أمثلتها كندا حيث منحت الحكومة المركزية بموجب الدستور الأصلي الصادر سنة 1867 سلطات واسعة إلى درجه تستطيع معها الحكومة الفدرالية تخطي المقاطعات في بعض الظروف إلا أنها تحت وطأة الظروف التي تعرضت لها خلال الحكم الفدرالي وتزايد النزعة الإقليمية أصبح

(1) د. احمد كمال أبو المجد – المصدر السابق - ص 92.

(2) رونالدو ل. واتس – المصدر السابق – ص 33.

(3) أ. ك هيكس وآخرون – المصدر السابق - ص 12 - 13 .

الاتحاد الكندي اتحادا فدراليا لا مركزياً على الصعيدين التشريعي والإداري[1].

كما سعى مؤسسو الاتحاد الهندي إلى إنشاء اتحاد فدرالي مركزي بموجب الدستور الصادر عام 1950 م الذي حدد سلطات الحكومة المركزية والولايات الأعضاء طبقا لثلاث قوائم، قائمه لسلطات الاتحاد، وقائمه لسلطات الولايات، وقائمه مشتركه على أن تكون السلطات العليا للحكومة الفدرالية، ومنح السلطات المتبقية لحكومة الاتحاد.

إلا أن إعادة تنظيم الولايات في الهند عام 1956 على أساس اللغة قد اضعف المركز، فتقوية الصلات المحلية القائمة على وحدة اللغة والثقافة أدى إلى مطالبة الولايات بصلاحيات أوسع وبالفعل تزايدت سلطاتها حتى أصبحت الحكومة المركزية تعتمد على الولايات في التطبيق الفعلي للبرامج القومية الكبرى اعتمادا كبيرا[2] .

المطلب الثاني

ظروف الأعضاء في الاتحاد (اللاتماثل السياسي)

لا يقتصر الاختلاف في تنظيم العلاقة بين الوحدات الإقليمية والحكومات الاتحادية فيما بين النظم الفدرالية فقط، لا بل قد نجد مثل هذا التباين في إطار النظام الفدرالي الواحد عندما تختلف الولايات أو الوحدات الإقليمية الأعضاء في النظام الفدرالي الواحد من حيث التركيبة السكانية، والمساحة الإقليمية, والأوضاع الاقتصادية والثقافية، وهذه الاختلافات والتباينات تؤثر بدورها على القوه النسبية والنفوذ والعلاقات فيما بين الوحدات الاتحادية والحكومة الفدرالية.

(1) رونالدو ل واتس – المصدر السابق – ص 31.

(2) د. بالمر – نورمان – المصدر السابق – ص 139، 140.

فـإذا كـان التوزيـع الدسـتوري الرسـمي للصـلاحيات القانونيـة التنفيذيـة والتشريعية وتوزيع الموارد المالية يـتم في معظـم الـنظم الفدراليـة بصـوره متماثلـة لجميع الوحدات الإقليمية، فإن هناك العديد من النظم الفدرالية التي تضم وحدات إقليمية ترتبط مع الحكومة الفدرالية بعلاقات تختلـف تماما أو بشكل جـذري عـن علاقات الوحدات الأخرى بالحكومـة الفدرالية ذاتها[1].

حيث تنص الدساتير في تلك النظم بشكل صريح على عدم تماثل في العلاقـة مـا بين الأعضاء والحكومة الاتحادية، وذلك من خلال منح بعـض الولايـات أو الوحـدات الاتحادية زيادة في الصلاحيات القانونية فوق المعيار العام (أي زيـادة الحكـم الـذاتي الإقليمي، أو بالعكس تقليص الحكم الذاتي الإقليمي في وحدات إقليمية معينة أعضاء في الاتحاد الفدرالي بمنحها صلاحيات محدده وزيادة صلاحيات الحكومة الفدراليـة في إطار حدود تلك الولايات أو الوحدات الإقليمية)[2].

فغالبا ما تطالب الوحدات الكبيرة الأعضاء في الاتحاد بحقوق تزيد عن الحقوق الممنوحة للوحدات الأعضاء الأصغر منها، ومن الأمثلـة عـلى ذلـك مـا ورد بالدسـتور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة من منح إمارتي أبو ظبي ودبي حق الاعـتراض المطلق في المسائل الموضوعية المعروضة على المجلس الأعلى (م 49)،كما يـتم تشـكيل المجلس الوطني الاتحادي طبقا لاعتبارات المساحة وعدد السكان والموارد[3].

وتعد كل من الهند و كندا و ماليزيا من ابرز النظم الفدرالية التي تنطوي على درجة من اللاتماثل الدستوري بشان تنظيم العلاقة بين الوحدات الإقليمية الأعضاء في الاتحاد و الحكومة المركزية.

---

(1) رونالدو ل ـ واتس، المصدر السابق، ص84.

(2) رونالدو ل ـ واتس، المصدر نفسه، ص85.

(3) د. محمد فتوح محمد عثمان - رئيس ألدوله في النظـام الفـدرالي - الهيئـة المصريـة العامـة للكتاب - 1977 ص 19.

فقد صنفت الولايات في جمهورية الهند الاتحادية في بداية تأسيس الاتحاد الفدرالي الهندي إلى ثلاث فئات (أ،ب،ج،) واعتبرت الولايات من الفئة (أ،ب) بصفة عامة ذات مركز متساو مع وجود قدر من اللاتماثل بالنسبة لولاية جامو وكشمير التي يتم منحهما سلطات مختلفة عن السلطات الممنوحة للولايات الأخرى، وذلك بسبب عدم الاتفاق مع باكستان على هذا الإقليم، أما ولايات الفئة (ج) فقد كانت تتمتع بمركز اقل من الولايات الأخرى[1] حيث كانت تخضع في إدارة شؤونها للإشراف وتوجيه الحكومة المركزية مباشرة[2].

كما أورد الدستور الهندي نصوصا تتضمن تدابير خاصة بالطبقات المختلفة والجهات التي يسودها النظام القبلي منحت هذه الجهات الحق بالاحتفاظ بعدد معين من المقاعد في الهيئات التشريعية خلال السنوات العشر الأولى من تاريخ صدور الدستور، ومنح الولايات إعانات مالية من صندوق الهند الموحد معاونة لها على مواجهة النفقات التي يتطلبها الإصلاح و الارتفاع بمستوى الجماعات ذات النظام القبلي وتحسين النظام الإداري في الأقاليم المختلفة[3].

أما النظام الفدرالي في كندا فكما هو الحال في الهند هناك تباين واضح في التنظيم الدستوري لعلاقات الوحدات الاتحادية بالحكومة المركزية في المرسوم الدستوري الصادر عام 1867م فمن ناحية اخضع الدستور إقليم (اليوكن و الإقليم الشمالي الغربي)[4]. لتبعية البرلمان الاتحادي بمنحهما درجة

(1) د. بالمر –نورمان –المصدر السابق –ص 195.
(2) د.راجندرا براساد – الدستور الهندي – مطابع شركة الإعلانات الشرقية – 1954 – ص90.
(3) د.راجندرا براساد –المصدر السابق– ص22.
(4) تم تقسيم الإقليم الشمالي الغربي في عام 1999م إلى إقليمين – رونالدو ل. واتس –المصدر السابق – ص 31.

من الحكم الذاتي وبالقدر الذي يسمح به البرلمان أي جعلهما يتبعان البرلمان الاتحادي مباشرة[1].

ومن جهة ثانية اقر مرسوم الدستور بالطابع الخاص لمقاطعة كيبك من خلال إدراج نصوص دستورية تمنح هذه المقاطعة المزيد من الحكم الذاتي في مجال الصلاحيات القانونية المتعلقة باللغة، و التعليم، و القانون المدني إذ تحظى كيبك كمقاطعة ضمن الاتحاد الكندي بدرجة من اللاتماثل التشريعي مقارنة بغيرها من المقاطعات، و اللاتماثل الإداري حيث منحت مثلا صلاحية لتحصيل ضريبة الدخل الخاص بها، وقد تضمن اتفاق ميتش ليك 1987 واتفاقية شار لوت تاون 1992 باعتبارهما مقترحات لمراجعة شاملة للدستور الكندي تدابير احتياطية للمزيد من اللاتماثل فيما يتعلق بمقاطعة كيبك ولكنها لم يتم إقرارها[2].

أما بالنسبة للاتحاد الفدرالي الماليزي فيعد اللاتماثل الدستوري من السمات البارزة له حيث تتمتع الولايات الأصلية المؤسسة للاتحاد و البالغ عددها 11 ولاية بعلاقات متماثلة مع الحكومة الفدرالية. أما ولايتا يورنيو فقد تم منحهما قدرا اكبر من الحكم الذاتي عند انضمامهما إلى الاتحاد الماليزي في عام 1963 وذلك بمنحهما صلاحيات تتعلق بالاتصالات والنقل البحري، ومزارع صيد الأسماك في حين أن الأمور المتعلقة بهذه المسائل تقع ضمن صلاحيات السلطة الفدرالية في جميع الولايات الأخرى الأعضاء في الاتحاد الماليزي[3].

فاللاتماثل الدستوري الموجود في عدد من النظم الفدرالية يكون نتيجة الفوارق الرئيسية والاختلافات في ظروف الأعضاء في تلك النظم.

(1) ميشيل ستيورات -المصدر السابق - ص 51.

(2) رونالدو ل. واتس - المصدر السابق ص 86.

(3) رونالدو ل واتس - المصدر السابق - ص 85.

## المبحث الثاني
## الظروف الاستثنائية التي تواجه الاتحاد وأثرها
## في توازن العلاقات بين مستويي الحكم
## في النظم الفدرالية

**إن ممارسة السلطة في أي نظام تكون مقيدة بقيود وتتمثل القيود المفروضة على ممارسة السلطة بالنظام الفدرالي بالنصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين هيئات الحكومة الاتحادية والمحلية.**

**وهذه النصوص توضع عادة لمواجهة الظروف الطبيعية، إلا أن الدولة الفدرالية كأي دولة أخرى معرضة لمواجهة ظروف استثنائية كالحرب والطوارئ والأزمات الاقتصادية أو حالة التمرد والعصيان التي من شأنها المساس بكيان الدولة وسلامتها، ومن اجل مواجهة هذه الظروف الاستثنائية وبغية المحافظة على النظام العام تلجا جميع الدول بما فيها الدولة الاتحادية إلى اتخاذ إجراءات طوارئ تتمثل بمنح الحكومة المركزية أو الاتحادية سلطات استثنائية بصفتها المسؤولة عن السياسة الخارجية ومسائل الحرب والسلام للدولة[1]، وهذه السلطات تأخذ عادة زيادة مؤقتة في اختصاصات السلطة التنفيذية المركزية باعتبارها المسؤولة مسؤولية رئيسية عن حفظ النظام العام في الدولة[2]، واعتبار واجباتها الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية[3].**

(1) محمد أنور عبد السلام - المصدر السابق- ص66.

(2) روبرت بوي كارل فريدريك -دراسات في الدول الاتحادية - الجزء الثاني ترجمة الدكتور صلاح الدباغ -الدار الشرقية للطباعة والنشر بالاشتراك مع مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر – بيروت -نيويورك 1965-ص161.

(3) د. سليمان محمد الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية ،دراسة مقارنة - الطبعة الثانية - دار الفكر المصري – القاهرة - 1966 – ص 120.

وإذا كان عمل السلطة التنفيذية في الدولة الدستورية يخضع إلى نوعين من القيود القانونية إلا انه في الدولة الفدرالية يخضع لثلاثة أنواع من القيود، يتمثل القيد الأول بعلاقة السلطة التنفيذية بالمواطنين، حيث تتقيد السلطة هنا بمبدأ الحريات الذي يضمن للمواطنين في أي بلد حصانة ضد التدخل الحكومي، ويتعلق القيد الثاني بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطات الأخرى ، وتتقيد في هذا المجال بمبدأ الفصل بين السلطات والذي يعني احتفاظ كل من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بوظائف مستقلة، والقيد الأخير يتعلق بالدولة الفدرالية فقط، حيث تتقيد السلطة التنفيذية بالمبدأ الاتحادي نفسه. ووفق هذا المبدأ الذي ينص عليه الدستور ويوجب احترامه، توزع الوظائف الحكومية بين هيئات الحكومة الاتحادية والمحلية، وهذه القيود تعتبر أمراً حيويا لسير العمل بصورة منتظمة في جميع النظم الفدرالية المعاصرة، إلا أنها تبقى عرضة للتعليق في أوقات الطوارئ الخطيرة[1]، او الظروف الاستثنائية التي تحتم على السلطة التنفيذية الاتحادية الخروج على حكم الدستور واتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة تلك الظروف إذا ما كانت الصلاحيات الممنوحة لها عاجزة عن مواجهة الظروف الاستثنائية على أن يكون ثمة تناسب بين مقدار تلك الإجراءات وبين متطلبات الظروف غير العادية[2].

فشهدت الدول الاتحادية أبان الحربين العالميتين الأخيرتين تعطيلاً للنصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإقاليم، فوسعت اختصاصات هيئات الحكومة المركزية وازداد تدخلها بالشؤون المتعلقة بالولايات. ففي الولايات المتحدة الأمريكية صدر خلال

---

(1) روبرت بوي كارل فريدريك - دراسات في الدولة الاتحادية - ج2 - مصدر سابق - ص161، 162.

(2) مصطفى مجدي هرجه – التعليق على قانون الطوارئ في ضوء الفقه والقضاء – دار الثقافة للطباعة والنشر – القاهرة – 1989 – ص 10.

الحرب العالمية الأولى عام 1918 قوانين تخول الحكومة الاتحادية سلطة الهيمنة على جميع الخطوط التلفونية في الدولة، وتنظيم سعر الوقود، والاستيلاء على السفن وعلى إنتاج المصانع وأيدت المحكمة العليا شرعية هذه القوانين وغيرها باعتبارها سلطة لازمة لممارسة الحرب، وهي قوانين لا تملك الحكومة الاتحادية سلطة إصدارها في وقت السلم لأنها تدخل ضمن الاختصاصات المحددة للولايات في الدستور.

وما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحربين حدث أيضا في استراليا، فقد صدر خلال الحرب العالمية الأولى عام 1916 قانون اتحادي يوضع حد أعلى لسعر الخبز، كما صدر خلال الحرب العالمية الثانية عام 1939 قانون يخول الحكومة الاتحادية سلطات شاملة بالنسبة لأي مسالة تؤثر في مجهود استراليا الحربي، وقد باشرت الحكومة الاتحادية سلطات أخرى واسعة لتنظيم الكثير من الموضوعات التي لم تكن ضمن اختصاصاتها كالأسعار والإيجارات ورقابة النقد والسلامة العامة والنظام العام، وقد أيدت المحكمة العليا شرعية هذا التوسع وهذه القوانين[1].

إلا أن إتاحة مثل هذا التدخل للحكومة الاتحادية دون تعطيل المبدأ الاتحادي نفسه تعطيلا دائما، تعد من أصعب المشاكل التي تواجهها أي محاولة لإقامة دستور اتحادي، وقد اختلفت الدساتير الاتحادية في وضع الأسس الدستورية لمواجهة الأزمات والظروف الاستثنائية، وسنحاول عرض هذا الخلاف في هذا المبحث من خلال تناول الأسس التي وضعتها الدول الاتحادية لمواجهة تلك الظروف، والحدود التي رسمتها لممارسة حالة الطوارئ بالمطلبين الآتيين :-

(1) د.الشافعي محمد بشير -القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية -مصدر سابق - ص169

## المطلب الأول
## الأسس الدستورية لمواجهة الظروف الاستثنائية
## في النظام الفدرالي

**لم يختلف موقف الدساتير الاتحادية عن موقف فقهاء القانون العام[1] بشأن التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ أو حالة الضرورة.**

**فالدستور الأمريكي الصادر في 17سبتمبر عام 1787م لم يتضمن أي مادة تنص بصورة صريحة على تنظيم حالة الطوارئ. ويرى البعض (أن وثيقة**

(1) فقد اختلف فقهاء القانون العام حول أهمية التنظيم الدستوري لحالة الضرورة، فمنهم من يرى في هذا التنظيم خطورة على النظام الديمقراطي ذاته، وان هذا التنظيم إذا ما التجأ إليه قد يدفع القابضين على السلطة تحت ذريعة الظروف الاستثنائية تطبيقه في حالات لا تنطبق عليها فعلا وصف الحالة الاستثنائية التي أرادها واضعو الدستور وبذلك ينقلب هذا التنظيم الدستوري من وسيلة لحماية الدول إلى وسيلة لإقامة نوع من الدكتاتورية بحجة الرجوع إلى حالة الضرورة والاعتماد على النصوص الدستورية المنظمة لها. كما أقام هؤلاء رفضهم على أساس أن هذا التنظيم بحد ذاته مناقض لحالة الضرورة، إذ انه يحاول أن يتوقع ما لا يمكن توقعه وبالتالي فهو تنظيم لا جدوى منه ولا فائدة. وفي المقابل يوجد من الفقهاء من يؤيد تنظيم حالة الضرورة دستوريا ويستندون في وجهة نظرهم هذه على أساس أن الأزمات أمر لابد أن تتعرض له حياة الجماعات والدول ومن الحكمة الدستورية أن يتوقع واضعو الدستور فترات الأزمات وان يضعوا لها نوعا من التنظيم الدستوري المسبق ويرون بان هذا التنظيم يجنب سلطات الدولة الوقوع في الإرباك أوقات الخطر في حين غياب مثل هكذا تنظيم قد يؤدي إلى إثارة مناقشات وخلافات في وقت تكون فيه البلاد بحاجة إلى العمل بهدوء لمقاومة الأزمة والتغلب عليها.
وللمزيد من التفاصيل حول الخلافات الفقهية بشان ملاءمة التنظيم الدستوري لحالة الضرورة. راجع د. يحيى الجمل. نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة -دار النهضة العربية - القاهرة - بدون سنة - نشر - ص50 وما بعدها.

شرعية الحقوق، والمبدأ الاتحادي، ومبدأ فصل السلطات هي العقبات الثلاثة الرئيسية التي تعترض إقامة حكومة طوارئ إقامة سهلة في الولايات المتحدة الأمريكية)[1].

إلا أن موقف الدستور الأمريكي من تنظيم حالة الضرورة أو الطوارئ لم يحل دون اتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة الظروف غير الاعتيادية فقد استند رؤوساء كثيرون في الولايات المتحدة الأمريكية إلى الجزء الثاني من المادة الثانية الفقرة الأولى من الدستور الأمريكي[2]، والى اعتبار الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية رئيس السلطة التنفيذية والمسؤول عن حفظ السلام العام، والى مبدأ الدفاع الشرعي عن كيان الدولة في حالة الظروف الاستثنائية، في اتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة حالة الطوارئ ولو أدى ذلك إلى مخالفة النصوص الدستورية.

وغالبا ما لاقت الإجراءات الاستثنائية التي اتخذها رؤوساء الولايات المتحدة الأمريكية تأييد المحكمة الاتحادية العليا فقد ورد في حيثيات الحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا عام 1866م عند النظر في صحة الإجراءات الاستثنائية التي اتخذها الرئيس الأمريكي أبراهام لنكولن لمواجهة ظروف الحرب الأهلية (..... ان الاختصاصات الاستثنائية الممنوحة لرئيس الولايات المتحدة تمتد إلى كل ما يمت للحرب بصلة أو يؤثر في مجرياتها وتطوراتها،

(1) روبرت بوي كارل فريدريك -دراسات في الدولة الاتحادية -ج- مصدر سابق ص215.

(2) حيث نصت هذه المادة على ما يأتي " سيكون الرئيس القائد الأعلى لجيش وأسطول الولايات المتحدة، ولقوات المليشيا التابعة للولايات المتحدة عندما= =تستدعى إلى الخدمة الفعلية للولايات المتحدة، ويستطيع أن يطالب الموظف الرئيسي في كل من الإدارات التنفيذية بتقديم رأيه كتابة فيما يتعلق باي موضوع يتصل بالواجبات الخاصة بمناهجه....).
بروس وايستر فندلاي - المصدر السابق- ص151.

كما أن له سلطات في المجال الداخلي لمواجهة جميع أعمال العنف الداخلية إذا ما رأى أن المصلحة العامة أصبحت مهددة بخطر ما، إذ يحق له التدخل فورا لإبعاد هذا الخطر. ...)[1]. فعلى الرغم من موقف الدستور الأمريكي من التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ فان الحكومة المركزية لا تنقصها السلطات لمواجهة الظروف الاستثنائية فإذا ما أخذنا في نظر الاعتبار جميع النصوص الدستورية الخاصة بالسلطات والصلاحيات الممنوحة للحكومة المركزية ككل لا يتجزأ نجد أن الدستور الأمريكي في حالة الظروف الاستثنائية (كالحرب والاضطرابات الداخلية)، يسمح بمنح الحكومة المركزية سلطات واسعة، حيث توجد إشارة واضحة في نصوص الدستور الأمريكي تبيح للحكومة المركزية اتخاذ سلطات واسعة والتدخل في شؤون الولايات الداخلية في حالة الغزو[2].

وعلى نقيض الدستور الأمريكي هناك دساتير اتحادية تضمنت نصوصا تتعلق بتنظيم حالة الطوارئ، ومنها الدستور الهندي لسنة 1950م الذي عالج حالة الطوارئ بكثير من التفاصيل. (المواد 353 ـ 360).

وأعطى بموجبها رئيس الجمهورية سلطات واسعة لإعلان واتخاذ الإجراءات التي يراها ضرورية لمواجهة الظروف الاستثنائية في ثلاث حالات :-

---

(1) انظر د. محمد الدكيل - حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة- ط2- 2003- ص167،177.

(2) تنص المادة الرابعة في الجزء الرابع على ما يأتي :

((تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات طابع جمهوري، وسوف تحمي كلا منها ضد الغزو، وتلجا بناء على طلب المجلس التشريعي، أو السلطة التنفيذية (عندما لا يمكن لمجلس التشريعي أن يجتمع) إلى مقاومة أعمال العنف الداخلية)).

بروس وايستر فندلاي - المصدر السابق - ص197.

1- إذا نشأ تهديد لسلامة الهند سواء عن طريق الحرب أو عن طريق عدوان خارجي أو اضطراب داخلي، فيحق لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يعلن حالة الطوارئ[1]، بل انه من حقه أن يعلنها حتى في حالة حدوث ما ينذر بوقوع الحرب أو العدوان، أو يهدد بقيام الاضطراب الداخلي، وقد تستدعي حالة الطوارئ هذه بان تتولى السلطة المركزية ما للولايات من سلطات تشريعية ويجوز لرئيس الجمهورية أن يوقف العمل أو يعلق حق الأفراد في الاستعانة بالمحاكم العليا على تنفيذ الحقوق الأساسية، بالإضافة إلى حقه في تعديل الأنصبة المالية التي تخص الولايات أو الحكومة المركزية من الدخل القومي عن السنة المالية الجارية.

2 - إذا ما عجز الجهاز الدستوري في إحدى الولايات عن السير وفق مقتضيات الدستور ففي هذه الحالة يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر إعلاناً يتولى بمقتضاه جميع اختصاصات تلك الحكومة أو بعضها بما في ذلك سلطة حاكم الولاية وان يحيل اختصاصات الهيئة التشريعية في تلك الولاية إلى البرلمان الوطني ليباشرها أما بنفسه أو تحت إشرافه، ولا تتوقف سلطته عند هذا الحد بل يستطيع أكثر من ذلك فيستطيع أن يعلق أي جزء من الدستور يتصل بأي هيئة أو سلطة في هذه الولاية ما عدا تلك المتعلقة بالمحكمة العليا.

3- في حالة عدم الاستقرار المالي في الهند أو في أي جزء منها، فإذا ما تعرضت الهند إلى عدم الاستقرار المالي جاز للرئيس إعلان حالة الطوارئ المالية، وإصدار التوجيهات الضرورية إلى أي ولاية من الولايات، بما في ذلك تخفيض مرتبات الموظفين العموميين التابعين لحكومة الاتحاد أو لحكومات الولايات، وله أن يجبر الولايات بعرض جميع مشروعات

(1) د.بالمر نورمان – المصدر السابق – ص 161.

قوانينها المالية عليه لإقرارها[1]. فمن النصوص السالفة الذكر نجد أن السلطات التي منحت للحكومة المركزية في الظروف الاستثنائية تجعل من الهند وكأنها دولة موحدة في تلك الظروف.

ويعتبر كل من الدستور السويسري والقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية من أكثر الدساتير الاتحادية التي تضمنت نصوصا لتنظيم حالة الطوارئ.

فقد أعطى الدستور السويسري للحكومة الاتحادية الحق بالتدخل في شؤون المقاطعات في حالة نشوب اضطرابات داخلية، أو في حالة وجود خطر يهدد إحدى المقاطعات من جانب مقاطعة أخرى بناءا على طلب المساعدة من تلك المقاطعة، كما يحق لها أن تتدخل تلقائيا عندما تكون المقاطعة في وضع لا يسمح لها بطلب المساعدة.

واوجب الدستور على الحكومة الاتحادية التدخل في حالة ما إذا كانت الاضطرابات الداخلية تهدد امن سويسرا بأسرها. في حين أن أمر الحفاظ على الأمن الداخلي ضمن أراضي المقاطعات يقع ضمن واجبات حكومات المقاطعات.

إلا أن سويسرا لم تشهد منذ عام 1948 إلا حالات قليلة من التدخل الاتحادي نتجت جميعها عن اضطرابات سياسية ذات طابع محلي.

كما منح الدستور السويسري لسنة 1874 بمقتضى الفقرة الثامنة من المادة 85 الجمعية الاتحادية الحق بان تأمر باتخاذ تدابير قسرية واستخدام القوى العسكرية في حالة رفض مقاطعة ما تنفيذ التشريعات الاتحادية، أو إذا عملت ضد القانون بشكل أخر[2].

---

(1) د. راجندرا برا ساد – المصدر السابق- ص64 وما بعدها.

(2) نبيل عبد الرحمن حياوي_ اللامركزية والفدرالية – الطبعة الثالثة – المكتبة القانونية – بغداد - 2007 – ص 102، 103 .

ويذهب القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية ابعد من أي دستور اتحادي أخر باستثناء الدستور الهندي الاتحادي بشأن التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ. فوسع سلطات الاتحاد التشريعية في حالة الدفاع فقد نص الدستور على أن " يكون للاتحاد حق التشريع التنافسي حتى في المجالات الموضوعية التي تقع تحت صلاحيات الولايات من حيث التشريع فيها وتتطلب هذه القوانين موافقة المجلس الاتحادي عليها "[1].

كما عالج حالة الطوارئ الداخلية فأعطى للولاية في حالة وجود خطر يهدد كيانها أو كيان الاتحاد الحق في طلب الاستعانة بقوات شرطة من الولايات الأخرى، وقوات وأجهزة حرس حماية الحدود الاتحادية[2]، وفي حالة عجز تلك الولاية عن مواجهة الخطر اعطى الدستور للحكومة المركزية الحق بتولي قيادة قوات الشرطة في تلك الولاية وفي الولايات الأخرى، وكذلك توظيف وحدات من قوات حرس الحدود الاتحادية لهذه الغاية، وتمتلك الحكومة المركزية الحق في توجيه أوامر إلى حكومات الولايات في حالة انتشار الخطر في أكثر من ولاية إلا أن هذا التوجيه يكون بالقدر الضروري لمواجهة ذلك الخطر[3].

فمن خلال العرض السابق نجد أن الدساتير الاتحادية لم تقف موقفاً واحداً بشأن وضع الأسس الدستورية لمواجهة الظروف الاستثنائية فمنها ما حاول أن يضع أو يحدد إجراءات الطوارئ وحالاتها بصورة مسبقة بنصوص صريحة ومنها ما اكتفى بالإشارة الضمنية لها كالدستور الأمريكي.

ولم يقتصر هذا الاختلاف على وضع الأسس الدستورية لمواجهة الظروف الاستثنائية بل شمل أيضا القيود المفروضة على ممارسة إجراءات الطوارئ.

---

(1) م ( 115 /ج) القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص87.
(2) م (91/ 1) القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية – المصدر السابق – ص 67.
(3) م(2/91) القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية – المصدر نفسه – ص 67.

المطلب الثاني

القيود المفروضة على ممارسة سلطات الطوارئ

**لاشك أن منح الهيئات الاتحادية سلطات واسعة والسماح لها بالتدخل في شؤون الولايات لمواجهة الظروف الاستثنائية أو حالات الطوارئ ينطوي على مخاطر جسيمة تهدد استقلال الولايات لما يحدثه هذا التدخل من إخلال في التوازن القائم بين الهيئات الاتحاديـة والمحلية.**

**ومن الطبيعي أن تكون هذه السلطات عرضة لإساءة الاستعمال إذا ما تركت بدون تقييد، وتقع مسؤولية تقييد ممارسة إجراءات الطوارئ في الدول الاتحادية على عاتق السلطتين التشريعية والقضائية[1]. وقد تباينت الدساتير الاتحادية في درجة القيود التي تفرضها على ممارسة سلطات الطوارئ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية لا يمارس الرئيس الاختصاصات اللازمة لمواجهة الطوارئ أو الظروف الاستثنائية من تلقاء نفسه، وإنما يستند إلى الكونكرس الذي يمنحه سلطـة استعمال القوة. حيث يلزم الدستور الأمريكي الرئيس بإبلاغ الكونكرس من وقت لأخر عن حالة الاتحاد وتقديم توصياته بشأن الإجراءات التي يعتقد بأنها ضرورية وملائمة[2].**

**كما أعطى الدستور للكونكرس الحق بإصدار تشريعات لتنظيم الصلاحيات الممنوحة للرئيس ومن أهم التشريعات التي أعدها الكونكرس ونظمت الاختصاصات الاستثنائية للرئيس فـي حالة الطوارئ، القانون رقم 5298 لسنة 1861 الذي يمنح رئيس الجمهورية الأمريكية سلطة استعمال**

(1) روبرت بوي كارل فريدريك -دراسات في الدول الاتحادية-ج 2 - مصدر سابق -ص180.

(2) انظر المادة الثانية الجزء الثالث من الدستور الامـريكي -بـروس وايسـتر فنـدلاي - المصـدر السابق - ص159.

القوة العسكرية عند عدم كفاية الإجراءات القانونية العادية في مواجهة حركات العصيان والمؤامرات والتمرد على سلطات الحكومة[1]. والقانون رقم 125 في سنة 1878 الذي يشترط لممارسة الاختصاصات الاستثنائية (حق استعمال القوة العسكرية) من قبل الرئيس الأمريكي وجود نص في الدستور وان يصدر به قانون من الكونكرس[2].

وألزم الدستور الهندي الرئيس بعرض كل بيان يصدره في ظل النصوص الخاصة أو المتعلقة بحالة الطوارئ على البرلمان[3]

أما القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية فقد اشترط على الحكومة الاتحادية الحصول على موافقة المجلس الاتحادي على القوانين التي تصدرها عند ممارساتها الاختصاصات التشريعية المشتركة في حالة الدفاع[4].

فالقيود التي تضعها الدساتير الاتحادية على ممارسة إجراءات الطوارئ تشكل جزءا مهما من التنظيم الدستوري في الدول الفدرالية.

وتشير تجارب النظم الفدرالية إلى أن المحافظة على التوازن القائم بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم في أوقات تتطلب حماية المبادئ الدستورية تعطيل النصوص المتعلقة بإقامة التوازن في الاتحاد (النصوص المتعلقة بتوزيع الاختصاصات) تتطلب الأخذ بالمتطلبات التالية لمنع إساءة استعمال السلطة الممنوحة لمعالجة حالة الطوارئ.

1-يجب أن تستمد السلطات الاتحادية الصلاحيات المتعلقة بحالة الطوارئ من الدستور ذاته.

(1) د. محمد فتوح محمد عثمان المصدر السابق- ص197، 198.

(2) د. محمد فتوح محمد عثمان – المصدر نفسه، ص 198.

(3) د. بالمر نورمان – المصدر السابق – ص 161.

(4) م(115) /ج القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية – المصدر السابق – ص87.

2-أن يكون تولي السلطات لفترة محددة.

3-أن لا تكون السلطة النهائية التي تقرر وجوب اللجوء إلى سلطات طوارئ هي الهيئة التي تملك السلطات.

4-وجود هيئة مستقلة لتقرر فيما إذا كانت إجراءات الطوارئ قد اتخذت لحماية الدستور والدفاع عنه[1].

فقد كان للقضاء الاتحادي دور بارز في مراقبة السلطة التنفيذية عند ممارستها السلطات أثناء الظروف الاستثنائية. ففي قضية الفولاذ أبطل قرار صادر من المحكمة العليا أمر رئيس الجمهورية بالاستيلاء على صناعة الفولاذ على اعتبار أن هذا عمل لا يسمح به القانون ويتجاوز حدود سلطات رئيس الجمهورية الضمنية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية وقائدا أعلى للقوات المسلحة ولقد بينت المحكمة في قرارها هذا أن الكونكرس رفض في السابق اقتراحات لسن تشريعات تخول رئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات كتلك التي اتخذها عندما أمر بالاستيلاء على صناعة الفولاذ[2].

## المبحث الثالث

## اثر المعاهدات في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظم الفدرالية

أن مسالة تنظيم المعاهدات في النظم الفدرالية تثير مشكلة لا تعرفها الدولة الموحدة تتعلق بامتداد سلطة عقد المعاهدات. فالمعاهدات بحكم التطور أصبح لها تأثير متزايد في دساتير الدول ومنها الدول الفدرالية. لاسيما أن نطاق

(1) روبرت بوي كارل فريدريك -دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الثاني مصدر سابق- ص189.

(2) روبرت بوي كارل فريدريك -المصدر نفسه - ص218.

المعاهدات في السابق كان يقتصر على تنظيم العلاقات الدولية[1]. لكنه امتد ليشمل نواحي كثيرة مثل نظام وقواعد العمل والضمان الاجتماعي، حقوق الإنسان، بالإضافة إلى العلاقات الثقافية والاقتصادية والفنية وبما أن هذه المسائل مسائل داخلية، فإذا ما تم تعرض المعاهدات لتنظيمها في النظم الفدرالية فانه قد يؤدي إلى تغير التوازن الاتحادي المقرر أو المطلوب فيما بين الولايات والاتحاد لذا نجد أن تنظيم المعاهدات في الدول الاتحادية يتأثر بعاملين هما القيود الدستورية المختلفة والتأثير المتزايد للقانون الدولي المعاصر في دساتير الدول[2].

ونحاول من خلال تناولنا التنظيم الدستوري للمعاهدات في النظم الفدرالية معرفة القيود الدستورية المفروضة على ممارسة سلطة عقد المعاهدات في المطلب الأول من هذا المبحث ونبين التأثير المتزايد للمعاهدات على التوازن الدستوري بين الاتحاد والولايات وسبل معالجته في المطلب الثاني.

---

(1) مارس المسلمون المعاهدات عملا بوصفها وسيلة مشروعة من وسائل تنظيم العلاقات الدولية. تنتج أثار والتزامات متبادلة بين أطرافها. د. خليل إسماعيل الحديثي -مدخل للدراسة المقارنة حول المعاهدة بين القانون الدولي العام والفقه الإسلامي - بحث منشور في مجلة العلوم السياسية تصدر عن كلية العلوم السياسية -جامعة بغداد-العدد الثامن- السنة الثالثة - أب - 1990 - ص67.

(2) حسن عزبة العبيدي -تنظيم المعاهدات في دساتير الدول - اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون -جامعة بغداد - 1988- ص63-65.

المطب الأول

التنظيم الدستوري لإبرام المعاهدات

في النظم الفدرالية

**في الحقيقة أن تتبع المواقف الدستورية المختلفة في النظم الفدرالية بشان تنظيم إبرام المعاهدات، نجد أن الحكومة المركزية كقاعدة عامة تمتلك صلاحية عقد المعاهدات السياسية باعتبارها جزءا من صلاحية الشؤون الخارجية التي تقتصر على الاتحاد، ولكي لا يختل المركز الدولي للدولة الفدرالية بسبب ما تعقده الوحدات الاتحادية من معاهدات سياسية متعارضة أو ما تنشئه من تحالفات عسكرية مع الدول الأخرى إذا ما منحت الحق بإبرام معاهدات سياسية، ومن أمثلة الدساتير الاتحادية التي تحظر على الوحدات الأعضاء في الاتحاد إبرام معاهدات ذات طابع سياسي، دستور الأرجنتين بمقتضى نص المادة (101).**

**و ينص الدستور السويسري صراحة على منح الحكومة الاتحادية اختصاص عقد المعاهدات مع الدول الأجنبية ويمنح الأعضاء بصفة استثنائية حق إبرام بعض المعاهدات المحدودة وليس من بينها المعاهدات السياسية[1].**

**ويحظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية على الولايات الدخول في أي معاهدة أو تحالف أو تعاهد ويشمل هذا الحظر كل معاهدة سياسية أو تحالف أو تعاهد سواء فيما بين الولايات أو بينها وبين الدول الأخرى حيث تنص الفقرة الأولى من المادة الأولى في الجزء العاشر) على انه " لا يحق لأية ولاية أن تصبح طرفا في أي معاهدة أو تحالف أو اتحاد. ........"[2].**

(1) د. الشافعي محمد البشير - نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية -مصدر سابق - ص74،75.

(2) بروس وايستر فندلاي -المصدر السابق - ص127.

مع العلم أن مشروع اتفاقية قانون المعاهدات الذي أعدته لجنة القانون الدولي قد تضمن نصا (ف2م5) يتعلق بأهلية الأعضاء في الاتحاد الفدرالي بإبرام المعاهدات الدولية إذا ما قرر الدستور الاتحادي ذلك وفي الحدود المشار إليها في الدستور. لكن هذا النص تعرض إلى انتقادات عديدة خاصة من قبل الدول الفدرالية عند مناقشته في المؤتمر وفي النهاية رفض هذا النص ولم يدرج في اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1965، ويبرر موقف الدول الفدرالية التي وجهت انتقادات لهذا النص بسعيها للحيلولة دون السماح لدولة ثالثة بالتدخل في شؤون الاتحاد عن طريق المعاهدات التي تعقدها الوحدات الأعضاء في الاتحاد[1].

فتُرك الأمر للدساتير الاتحادية لتحديد كون الولايات أو الأقاليم أو المقاطعات الأعضاء في الاتحاد تمتلك الحق في إبرام المعاهدات غير السياسية أم لا فكما ذكرنا سالفا فان دساتير بعض الدول الاتحادية تقصر اختصاص عقد المعاهدات الدولية على السلطة المركزية أو الحكومة الاتحادية ولا تعترف بأي قدر من الشخصية القانونية الدولية للولايات أو المقاطعات أو الأقاليم الأعضاء في الاتحاد.

ومع ذلك فهناك دساتير اتحادية أخرى تخول الكيانات الأعضاء في الاتحاد أو لبعضها عقد معاهدات غير سياسية فيما بينها أو مع الدول الأجنبية إلا أن هذه السلطة عادة ليست مجردة من أي قيد وإنما ترد عليها عدة قيود كضرورة موافقة الحكومة الفدرالية على هـذه المعاهدات، وعدم تعارضها مع حقوق الأعضاء الأخرى أو مع المعاهدات التي أبرمتها الحكومة المركزية،

(1) د. ممدوح عبد الكريم حافظ -الفدرالية (الدولة الاتحادية) خصائصها -مقوماتها -هيئاتها " دراسة مقارنة " - بحث منشور في مجلة العراق الفدرالي تصدر عن مركز السلام للأبحاث والدراسات العدد التجريبي(.) - آذار -2005 -محرم 1426 هـ -ص27.

وكذلك عدم وجود تعارض بين هذه المعاهدات وبين الدستور أو القوانين الاتحادية[1].

فعلى سبيل المثال يعترف القانون الأساسي (الدستور) لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949 للاندر " Lander" بالحق في عقد المعاهدات مع الدول الأجنبية، وذلك في حدود اختصاصها التشريعي، بموافقة الحكومة الفدرالية[2].

كما تمتلك المقاطعات في الاتحاد الكندي " fvovipces " أيضا حق عقد المعاهدات بشرط الحصول على موافقة الحكومة المركزية.

وفي سويسرا نظمت المادة (56) من الدستور العلاقات بين المقاطعات و الدول الأخرى حيث نصت على:

1- يجوز للمقاطعات إبرام معاهدات مع الدول الأخرى في مجال اختصاصها.

2- لايجوز أن تتعارض هذه المعاهدات مع حقوق ومصالح الاتحاد أو مع حقوق المقاطعات الأخرى، وتلتزم المقاطعات بإخطار الاتحاد بمثل هذه المعاهدات قبل إبرامها.

3- يجوز للمقاطعات التعامل مباشرة مع الجهات الأجنبية التي في مستواها وفي الحالات الأخرى يكون تعامل المقاطعات عن طريق الاتحاد". وفي الواقع العملي تعقد الكنتونات السويسرية اتفاقات مع الدول المجاورة تتعلق بعلاقات الجوار وتسليم المجرمين واتفاقيات ذات طابع اقتصادي بالإضافة إلى اتفاقيات الحدود[3].

---

(1) د. الشافعي محمد البشير -نظرية الاتحادين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية -مصدر سابق - ص75.

(2) نصت المادة (32 ف3) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية على " انه ضمن الحدود التي تكون الولايات الاتحادية مسؤولة عن سن القوانين فيها، يمكن للولايات بموافقة الحكومة الاتحادية أن تقوم بعقد اتفاقيات مع دول أجنبية خارجية " -القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية -المصدر السابق -ص31.

(3) د. محمد يوسف علوان -المصدر السابق ص254.

وعقدت الكثير من الوحدات الأعضاء في النظم الفدرالية المشار إليها أعلاه العديد من الاتفاقيات غير السياسية فمثلا عقد "لاندر" باس ساكس basses saxe اتفاقية مع الفاتيكان عام 1965 وعقد ((لاندر)) بافاريا. جملة من الاتفاقيات الإدارية مع النمسا وفي كندا عقدت مقاطعات كيوبيك واونتاريو العديد من الاتفاقيات مع الولايات المتحدة وبريطانيا في موضوعات الضريبة المزدوجة وتسليم المجرمين والسياحة والوقاية من حرائق الغابات، كما عقدت فرنسا في عام 1965 وعام 1998 مع مقاطعة كيوبك معاهدات ثقافية أطلق عليها تفاهمات " desententes " وأنكرت الحكومة المركزية الكندية أي قيمة قانونية دولية لمثل هذه المعاهدات في حالة عقدها دون موافقتها[1].

وهكذا نجد أن الكيانات المنظمة للاتحادات أو النظم الفدرالية والتي منحت اختصاصات في بعض الميادين الدولية (عقد المعاهدات) تم تقييدها بشدة لتدارك أن تتضمن أي معاهدة معقودة من قبل الوحدات أو الكيانات الأعضاء في الاتحاد أي ضرر أو تعدٍ على مصالح واختصاصات الاتحاد.

ويثور التساؤل عما إذا كانت الدساتير الفدرالية لا تسمح بتعديل التوازن الاتحادي القائم بين الولايات والاتحاد عبر منفذ القواعد الدولية المعقودة من قبل الأعضاء. وبما أن الحكومة المركزية عادة تختص بعقد المعاهدات فهل يجوز لها تعديل التوازن عبر منفذ إبرام وتنفيذ المعاهدات الدولية في ميادين تدخل ضمن الاختصاصات المحجوزة للأعضاء المنظمة للاتحاد بموجب الدستور الاتحادي. وللإجابة على هذا السؤال فان ذلك يدعونا لان نتبع هذا المطلب بمطلب ثان نستطلع فيه رأي الفقه في هذه المسالة ومواقف الدول الفدرالية.

---

(1) د. محمد يوسف علوان -المصدر نفسه-هامش رقم (1) و(2) ص254.

## المطلب الثاني

## اثر المعاهدات في توازن العلاقة بين مستويي الحكم

**أن التنظيم الدستوري لإبرام المعاهدات في النظم الفدرالية اكتسب بعدا يزيد على البعد الذي اقترحه وتوقعه المؤسسون الدستوريون بسبب التطور الذي طرا على العلاقات الدولية [1]، واتساع الميادين التي تدخل ضمن نطاق المعاهدات الذي اشرنا إليه. حيث غدت المعاهدات تنظم مسائل داخلية وبما أن المسائل أو الاختصاصات في الشؤون الداخلية تكون موزعة بموجب الدستور بين السلطتين المركزية و الإقليمية في النظم الفدرالية فان تعرض المعاهدات لتنظيم هذه المسائل قد يترتب عليه تغيير التوازن الموجود في الاتحاد، وقد يؤدي صدور قانون لتنفيذ معاهدة معينة إلى زعزعة الأسس التي أقيمت عليها فكرة النظام أو الاتحاد الفدرالي، أي أن ممارسة سلطة إبرام المعاهدات في هذه النظم ربما تنطوي على تدمير التنظيم الدستوري إذا ما أصبحت الاختصاصات التي تمارسها الولايات أو الأقاليم موضع التزامات دولية بعد أن كانت محل تنظيم دستوري[2]. بالنظر لما يحدثه إبرام المعاهدات من قبل الحكومة المركزية من إخلال في التوازن بين السلطة المركزية والسلطات الإقليمية إذا ما تناولت المعاهدة موضوعا يدخل ضمن الاختصاصات المحددة للأعضاء فقد اختلف الفقه بشان سلطة الحكومة المركزية في إبرام معاهدات وإصدار قوانين لتنفيذها في الحالات التي ينص فيها الدستور صراحة على أن الموضوعات التي تناولتها المعاهدة تدخل ضمن الاختصاصات المفرزة للأعضاء في الاتحاد، حيث توزع الفقه وكذلك انقسمت الدول الفدرالية إزاء هذه المسالة بين أطروحتين:-**

---

(1) هيلين تورار -تدويل الدساتير الوطنية -ترجمة باسيل يوسف -بيت الحكمة بدون سنة نشر - ص145.

(2) حسن عزبة العبيدي -المصدر السابق - ص65.

أولا : الأطروحة الوطنية : توسيع الاختصاص الاتحادي الفدرالي:

**يرى المدافعون عن هذه الأطروحة أن الحكومة المركزية تمتلك سلطة إبرام المعاهدات أيا كان موضوعها ولو كان يدخل ضمن الاختصاصات التي يمنحها الدستور الفدرالي للحكومات الإقليمية على أن تمارس هذه السلطة بحسن نية[1]. وأخذت الولايات المتحدة الأمريكية برأي المدافعين عن هذه الأطروحة من خلال النص في الدستور على علوية المعاهدات الدولية على الدساتير وقوانين الولايات المنظمة للاتحاد، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة السادسة على ما يأتي " سيكون هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي ستصدر فيما بعد طبقا له، وجميع المعاهدات المبرمة أو التي ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة، القانون الأعلى للبلاد وسيلزم ذلك القضاة في كل ولاية"، ولا يلتفت لأي شيْ يكون مخالفا لهذا في دستور أو قوانين أي ولاية[2]. وهذا يعني أن الحكومة المركزية يمكنها أن تبرم معاهدة تتعلق بمواضيع تدخل ضمن الاختصاصات المحجوزة للولايات الأعضاء وهذه الأخيرة لا يمكنها أن تعارض ذلك بقانون داخلي أو حتى بدستورها.**

**وقد أكدت المحكمة العليا الأمريكية هذا الاتجاه في قرار Missouri clholland حيث جاء في حيثيات القرار ان القانون الاتحادي المعتمد لتطبيق معاهدة دولية يمكن أن يتناول موضوعا ليس مفوضا للدولة الاتحادية. بموجب الدستور وذهب القاضي Holmes في محاولة لتنوير حجة المحكمة إلى أن من الواضح انه يمكن أن توجد مواضيع تتسم بأهمية كبرى للمصلحة الوطنية ولا يمكن أن تكون موضوعا لقانون من الكونكرس ولكن يمكن تنظيمها بمعاهدة تلي هذا القانون[3].**

(1) د. الشافعي محمد البشير -نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية -مصدر سابق - ص81.

(2) بروس وايستر فندلاي -الدستور الأمريكي - المصدر السابق - ص211.

(3) هيلين تورار -المصدر السابق -ص147.

كما سمحت المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية باستخدام الاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط لتنظيم مسائل تتصل باختصاص الأعضاء فــي الاتحاد فــي قرار " Belmont " الذي أصدرته في عام 1937 وقرار " Pink " الذي أصدرته في عام 1942[1].

والى جانب الولايات المتحدة الأمريكية توجد دول فيدرالية أخرى تؤيد هذا الاتجاه ومنها جمهورية الهند الاتحادية حيث أعطى الدستور الهندي للبرلمان الاتحادي الصلاحية الكاملة لوضع المعاهدات الدولية موضع التنفيذ في كافة أراضي الاتحاد ويفهم من ذلك ان المعاهدات الدولية المبرمة من قبل السلطات الاتحادية يمكن أن تتناول مواضيع تقع ضمن الاختصاصات المحددة للكيانات المنظمة للاتحاد[2].

أن التوجه نحو ازدياد مواضيع الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم أدى إلى تصاعد الحالات التي نزعت فيها من الأعضاء المنظمة للاتحاد استقلاليتها التشريعية ذلك باعتبار أن ما تشرعه الدولة الاتحادية هو أصل القواعد القابلة للتطبيق على كافة أراضي الاتحاد[3].

ثانيا: الأطروحة الفيدرالية : احترام سلطات الأعضاء المنظمة للاتحاد

ويرى أصحاب هذه الأطروحة بأنه ليس للحكومة المركزية إبرام معاهدات تتعلق بمواضيع تقع ضمن الاختصاصات المحددة بالدستور الاتحادي للكيانات الأعضاء في الاتحاد، وللولايات الحق في تعطيل نصوص هذه المعاهدات، وذلك بالامتناع على إصدار قوانين لتنفيذها، وإذا ما لجأت الحكومة الفدرالية إلى

(1) هيلين تورار –المصدر السابق –ص147، 148.
(2) هيلين تورار –المصدر نفسه –ص147، 148.
(3) هيلين تورار –المصدر نفسه –ص147.

إصدار قوانين اتحادية لتنفيذ هذه المعاهدات فتعد هذه القوانين قوانين باطلة لمخالفتها للقواعد الدستورية المحددة للاختصاصات في الدستور الفيدرالي[1].

ومن الدول الفيدرالية التي طبقت هذه الأطروحة ألمانيا وكندا، فالحكومة المركزية في كل من هذه الدول لا يمكنها أن تبرم معاهدات في غير الميادين التي تقع ضمن اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور.

ففي ألمانيا تم حسم الخلاف حول اختصاص الاتحاد بعقد المعاهدات الدولية في مواضيع الاختصاصات المحددة للاندر " Lander " بتسوية عرفت باتفاق " Lindau " في 14 تشرين الثاني عام 1954. كما أدت المراجعة الدستورية التي حصلت بعد توقيع اتفاقية ماسترخت إلى تأكيد الاختصاصات التشريعية للوحدات الأعضاء في الاتحاد بإعطائها للشروط التي تمكن الاتحاد بموجبها التدخل في ميادين الاختصاصات التنافسية[2].

وألزم الدستور الحكومة الاتحادية قبل عقد أي اتفاقية من شأنها أن تمس إحدى الولايات الاتحادية اخذ وجهة نظر تلك الولاية في الوقت المناسب[3].

وفي كندا تستطيع الحكومة الاتحادية من حيث الواقع إبرام معاهدات متعلقة بمسائل تقع ضمن اختصاص الأقاليم، لكنها لا تستطيع تنفيذها دون تدخل الأقاليم.

فقد قررت اللجنة القضائية لمجلس الملك في عام 1937م استناداً إلى نص المادة (132) من الدستور الكندي الصادر عام 1867، ان المعاهدات التي تبرمها الحكومة المركزية مع الدول الأخرى لا يمكن وضعها موضع التنفيذ في الولاية إلا عن طريق المجلس التشريعي للولاية الذي يختص بوضع القوانين في

---

(1) د. الشافعي محمد البشير – نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية – مصدر سابق – ص 80، 81.

(2) هيلين تورار – المصدر السابق – ص148، 149.

(3) (ف2 م 32) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية - المصدر السابق – ص 31.

الموضوعات التي تتناولها المعاهدات وتقع حصراً ضمن اختصاصه. فإذا أبرمت الحكومة المركزية معاهدة تتعلق بموضوع تختص به الولايات اختصاصاً حصرياً في الدستور، فان البرلمان الاتحادي لا يملك إصدار القوانين اللازمة لتنفيذ المعاهدة، وترتب على هذا الاتجاه أن أصبح من المتعذر تنفيذ اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن تمديد ساعات العمل والراحة الأسبوعية ونظام الحد الأدنى للأجور التي انضمت إليها الحكومة الاتحادية عام 1935 إلا بمقتضى قوانين تصدرها المجالس التشريعية للولايات الأعضاء في الاتحاد الكندي ذلك أن موضوعات هذه الاتفاقيات كانت تتعلق بالملكية والحقوق المدنية التي جعلها الدستور الاتحادي ضمن الاختصاص المطلق للولايات، وليس من حق البرلمان الاتحادي إصدار القوانين اللازمة لتنفيذ هذه المعاهدات، وان القوانين التي أصدرها في هذا الشأن تعد باطلة[1].

وعندما أبرمت الحكومة الاتحادية معاهدتي التبادل الحر بين كندا والولايات المتحدة التي دخلت حيز التنفيذ في الأول من كانون الثاني 1989، واتفاق التبادل الحر في شمال أمريكا الذي دخل حيز التنفيذ في الأول من كانون الثاني 1992، بعد التشاور مع الأقاليم وشرع البرلمان الاتحادي بتنفيذها بتركه للأقاليم العناية الخاصة بتنفيذ المعاهدات ضمن ميادين اختصاصها[2].

ويبدو أن اغلب الفقه[3] يميل إلى تقوية السلطة المركزية بتخويلها سلطة إبرام المعاهدات وتنفيذها بإصدار القوانين اللازمة لذلك، بغض النظر عن

(1) د. الشافعي محمد البشير – نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية - مصدر سابق – ص 81، 82 .

(2) هيلين تورار – المصدر السابق – ص 150.

(3) ومنهم د. الشافعي محمد البشير – نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدل العربية - مصدر سابق – ص 84 .

موضوع المعاهدة سواء كان هذا الموضوع يدخل ضمن الاختصاصات المطلقة للحكومة المركزية أو يدخل ضمن الاختصاصات المقررة للولايات.

وإذا كان الاتجاه الثاني لا يخلو من نقد بمنعه الحكومة الاتحادية من إتباع سياسة خارجية فعالة لأن أي مبادرة اتحادية لعقد معاهدة تتعلق بموضوع يدخل ضمن الاختصاصات المحددة للأعضاء تمر بصورة إلزامية تقريباً عبر استشارة المقاطعات مما يؤدي إلى عرقلة نشاط الدولة الاتحادية في المجال الدولي. فإننا نرى أن هذا الاتجاه يقلل من اثر التدويل على التوازن الذي يقيمه الدستور بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم ويلزم الحكومة المركزية باحترام الاختصاصات المحددة بالدستور.

فمن الملاحظ حديثاً أن الولايات الاتحادية في سبيل الحيلولة دون تسبب المعاهدات الدولية باضطراب كبير في العلاقات بين الحكومات المركزية والاقليمية وبهدف تقليل اثر الاتفاقيات الدولية على توازن تلك العلاقة اشترطت بصورة متواترة تعهدها بشرط أطلق عليه (الشرط الاتحادي) هذه الشروط تؤدي إلى تقييد الانضمام للمعاهدة من قبل الحكومة الاتحادية بأحكام تتعلق بالمواد الخاصة بالاختصاصات[1] .

وشهدت الولايات المتحدة الأمريكية تطبيق هذا الشرط عند الانضمام إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، بعد أن استمرت معارضة مجلس الشيوخ الأمريكي الانضمام إلى المعاهدات الدولية المتصلة بحقوق الإنسان حتى عام 1992[2]. حيث تمت الموافقة على الانضمام إلى العهد الدولي للحقوق المدنية

(1) هيلين تورار -المصدر السابق -ص154.

(2) صادقت الولايات المتحدة الأمريكية على العهد الدولي المذكر بتاريخ 1992/6/8 واقترنت المصادقة بخمسة تحفظات وخمسة إعلانات تفسيرية وإعلانيين لاحقين.

راجع نصوص التحفظات والتفسيرات المقترنة بمصادقة الولايات المتحدة على الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان - باسيل يوسف - تحفظات الولايات المتحدة الأمريكية على الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في ضوء القانون الدولي - دراسة توثيقية مقارنة - بحث منشور - دراسات قانونية مجلة فصلية علمية صادرة من قسم الدراسات القانونية - بيت الحكمة - العدد الأول -2001م - ص20 وما بعدها

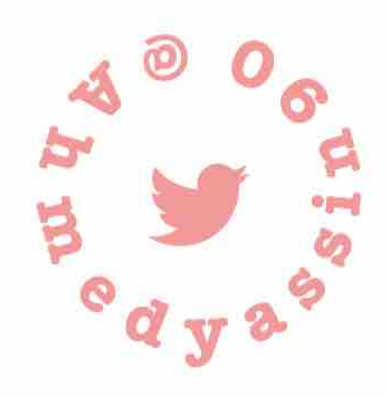
والسياسية بموافقة ثلثي أعضاء المجلس واقترحت إدارة الرئيس " جورج بوش " تحفظاً اتحادياً أطلق عليه (الشرط الفدرالي) من قبلLouis henkin يتعلق بتنفيذ الالتزامات الدولية التي تضمنها العهد، ونص هذا التحفظ على أن العهد يجب أن ينفذ من قبل الحكومة الاتحادية عندما يتعلق الأمر بميادين اختصاصاتها والباقي تنفذه حكومات الولايات. ويبدو أن الهدف من الشرط الفدرالي التعبير عن التزام الدولة الاتحادية بعدم تعديل التوازن الدستوري للسلطات بين مستوى الحكومات وعدم اضفاء الصفة الاتحادية على المسائل التي تدخل ضمن الاختصاصات المحدودة الولايات[1].

فالتوجه الحديث لإيجاد تعاون بين السلطات الاتحادية والولايات الاتحادية بهدف تحديد السياسة الخارجية للاتحاد، يعطي الأعضاء في الاتحاد وسائل ضغط على السلطة المركزية إذا كانت هناك معاهدة في احد ميادين اختصاصاتها وفي الوقت نفسه يسمح للحكومة المركزية تأكيد موقعها على الصعيد الدولي، كما يوجد تكثيف غير رسمي من حيث الواقع لايجاد تعاون بين السلطة الاتحادية وسلطات الإقاليم عندما تطرح قضايا تهم الاتحاد بأسره[2].



(1) هيلين تورار -المصدر السابق -ص154، 155.
(2) هيلين تورار -المصدر السابق -ص162.

# الفصـل الثالـث
# ضمانات توازن العلاقة بين مستويي الحكم في النظم الفدرالية


@Ahmedyassin90

## الفصـل الثالـث
## ضمانات توازن العلاقة بين مستويي الحكم
## في النظم الفدرالية

**أن المحافظة علـى توازن القوى بيـن الحكومـة المركزية و حكومات الإقاليم، وتكافؤ السلطات، وحسن سير أجهزة الاتحاد من أهم أسباب نجاح أي نظام فدرالي، وعادة يبذل واضعو الدساتير الاتحادية جهودا لإقامة نوع من التوازن عند توزيع الاختصاصات بين مستويي الحكم، وإذا كان أي نظام فدرالي لا ينجح بدون هذا التوزيع و التوازن، فانه لا يكفي تقريره بنصوص دستورية فقط أي يجب ألا تكون السلطة الحكومية موزعة بين حكومة المركز و حكومات الأقاليم بالاتفاق فحسب بل يجب أن توجد ضمانات تكفل منع تجاوز أي منها على الحقوق المخصصة للأخرى، وتضمن استمرار التوازن الاتحادي وتحفظ للوحدات الدستورية (أقاليم أو ولايات أو إمارات) استقلالها الذاتي ورعاية مصالحها المحلية المتميزة. فالاستقلال لا يتحقق تلقائيا وإنما لابد من إحاطته بضمانات و اشتماله على عناصر و مقومات تكفل وجوده و تحققه على الصعيدين القانوني و العملي[1].**

**ويعبر الفقيه (برايس) عن ضرورة وجود ضمانات لحماية التوازن الاتحادي بقوله " يجب أن توضع قوى الجذب والطرد في توازن، لكي يستحيل على الولايات أن تهرب من الاتحاد ولا أن تهضم داخلها مثلها مثل الكواكب المحصورة بين قوتي تجاذب الشمس وتجاذب النجوم، فلا النجوم قادرة على سحبها إلى الفضاء الخارجي وإبعادها عن الشمس ولا الشمس قادرة على سحبها إليها داخل مركزها لتحطيمها وهضمها "[2] .**

---

(1) د. داود ألباز، المصدر السابق، ص95.

(2) نقلا عن د.ايدوريا - المدخل إلى العلوم السياسية - المصدر السابق - ص269.

**وتختلف النظم الفدرالية بتوفيرها تلك الضمانات إلا انه يمكن بلورة أكثرها فاعلية في حفظ التوازن الاتحادي بثلاث ضمانات وهي : الضمانة القانونية التي تتمثل بوجود دستور فدرالي ينص على توزيع الاختصاصات بين مستويي الحكم ويتميز بالجمود والسمو، والضمانة الثانية تتمثل بإشراك الولايات أو الأقاليم بالتعبير عن الإرادة العامة للدولة الفدرالية، وأخيراً لابد من أن يتوج أي نظام فدرالي بجهة قضائية عليا تفصل في مشكلات الاتحاد والمنازعات الخاصة بعلاقاته. ولبيان أهمية هذه الضمانات في حفظ التوازن ما بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية أو حكومات الإقاليم آثرنا تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث وعلى النحو الآتي :-**

- المبحث الأول : **الأساس الدستوري (لتوزيع الاختصاصات) وسموه.**
- المبحث الثاني : **مبدأ المشاركة.**
- المبحث الثالث : **وجود هيئه قضائية عليا.**



## المبحث الأول

## الأساس الدستوري (لتوزيع الاختصاصات) وسموه

**لقد اشرنا في مستهل هذا الفصل إلى أن النظام الفدرالي لا يقوم بدون التوزيع الدستوري للسلطات الحكومية بين مستويي الحكم، فإذا كان النظام الفدرالي لا يقوم بدون توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم فان استمرار قيام هذا النظام ونجاحه لا يستمر بدون وجود ضمانه قانونية تكفل احترام هذا التوزيع وتتمثل هذه الضمانة بوجود دستور اتحادي مكتوب يتمتع بالسمو والسيادة باعتباره القانون الأعلى والأسمى في الدولة الفدرالية من جهة ولا يمكن تعديل نصوصه بنفس إجراءات تعديل القوانين العادية أي يكون دستوراً جامداً من جهة أخرى، ولدراسة هذه الضمانة القانونية سيتم تناول هذا المبحث بثلاثة مطالب كما يأتي :**

- المطلب الأول : **نهج الدساتير الاتحادية في تقسيم الاختصاصات.**
- المطلب الثاني : **سمو الأساس الدستوري وأثره في احترام توزيع الاختصاصات.**
- المطلب الثالث : **جمود الدستور الاتحادي.**

## المطلب الأول

## نهج الدساتير الاتحادية في تقسيم الاختصاصات

**من الأسس الرئيسية التي تقوم عليها النظم الفدرالية النص في صلب الوثيقة الدستورية التي ينشأ بموجبها النظام على اختصاصات وسلطات الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم أو الولايات الأعضاء في الاتحاد، حيث**

يعد توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم أهم مسألة ينص عليها الدستور الاتحادي بل إن هذا الموضوع يعد جوهر الدستور[1].

وتوزيع الاختصاصات في النظم الفدرالية يقوم على أساس أن هناك أجهزه اتحاديه وأخرى إقليميه قائمه بذاتها تباشر المهام المناطة بها وان لهذه الأجهزة اختصاصات معينه تحدد بالدستور الاتحادي , وتعتبر الدقة في توزيع الاختصاصات من أهم عوامل نجاح النظام الفدرالي من الناحية القانونية[2].

وكما اشرنا سابقا فان هذا التوزيع من أهم ما يميز النظام الفدرالي عن النظم اللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة حيث لا ينص في دستور الدولة الموحدة على اختصاصات وسلطات الأقاليم اللامركزية وإنما يجري تفويضها من قبل السلطة المركزية بقوانين عاديه.

فلا يوجد دستور اتحادي يخلو من التوزيع الدستوري للسلطات، بل أن بعض الدساتير قد أفردت مواد مطوله وأسهبت في تفاصيل التوزيع كالدستور الهندي الصادر في عام 1950 والقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر سنة 1949.

فالأساس الدستوري لتوزيع الاختصاصات له أهمية بالغه في حفظ التوازن الاتحادي لعدم إمكانية تجنب التبادل والتداخل في الصلاحيات والتشابك بين المصالح، والمشاركة في تسيير دفة الحكم في الدولة الاتحادية أو الفدرالية بالنظر للطبيعة المزدوجة للنظم الفدرالية الأمر الذي يتطلب تجسيد هذا التداخل والتكامل في الدستور الاتحادي ليضمن الوجود القانوني المستقل للأقاليم أو الولايات الأعضاء في النظام , ويكفل مشاركتها في البنيان الدستوري للدولة،

(1) د. محمد كامل ليله -النظم السياسية -الدولة والحكومات - مصدر سابق - ص130.

(2) د. احمد سويلم العمري - المصدر السابق - ص303.

ولمنع اعتداء أي مستوى من مستويات الحكم على صلاحيات المستوى الآخر، فبدون هذا التوزيع لا يقوم هذا النظام الفدرالي[1].

وهذا يستتبع أن يكون الدستور الاتحادي دستورا مكتوبا على الأقل في الجزء الذي يتعلق بالتوزيع الدستوري للسلطات بين الحكومة المركزية وحكومات الإقاليم[2]. وتلك ضرورة منطقيه لأي نظام فدرالي حيث تتطلب طبيعة هذا النظام أن يكون الدستور دستوراً مكتوبا ليكون كل مستوى من مستويات الحكم مدركاً حقوقه السياسية , ويكون الدستور الاتحادي هو المرجع في حالة حدوث نزاع أو تنازع في الاختصاصات[3].

ويـذهب الفقيه دايسي dicey إلى القول: " بان إقامة تنظيم من هـذا النوع على درجة من التفاهم والعرف لابد وان ينتج أنواعاً من سوء الفهم والاختلاف وان مواد المعاهدة أو الدستور يجب أن تسجل كتابة"[4].

ويذكر الفقيه وبير wheare " بأنه طالما أن نصوص هذا الاتفاق على مستوى من الأهمية فمن الجوهري أن يعهد به إلى الكتابة وان ذلك وان كان ليس مطلوبا نظريا وفق المبدأ الفدرالي إلا انه يجب القول بضرورة ذلك من الناحية العملية "[5].

لذا امتازت جميع الدساتير الفدرالية الصادرة حتى الآن بأنها دساتير مكتوبة فتدوين الدساتير الاتحادية وخاصة الجزء المتعلق بالتنظيم الدستوري للسلطات العامة في الدولة الفدرالية المركزية منها و المحلية و النصوص المتعلقة

---

(1) د. داود الباز -المصدر السابق- ص68.

(2) رونالدو ل واتس -المصدر السابق - ص126.

(3) ميشيل ستيوارت - المصدر السابق - ص216.

(4) نقلا عن د.عمر مولود -المصدر السابق-ص240.

(5) نقلا عن د.عمر مولود -المصدر السابق – ص 240 .

ببيان اختصاصاتها و علاقة كل منها بالأخرى فيه ضمان لعدم وقوع اعتداء من جانب أي من هذه السلطات على الأخرى وبالتالي ضمان للتوازن الذي أقامه الدستور بينهما بالنظر لما يتسم به الدستور الاتحادي من سمو وجمود.

## المطلب الثانـي

## جمـود الدستـــور

تنقسم الدساتير من حيث إجراءات تعديلها إلى دساتير جامدة ودساتير مرنه، والدستور المرن هو الدستور الذي يمكن تعديله بنفس الإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية.

أما الدستور الجامد هو الدستور الذي لا يمكن تعديله إلا وفق إجراءات تختلف عن تلك الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، وغالبا ما تكون تلك الإجراءات اشد تعقيدا من تلك المتبعة في تعديل التشريعات العادية[1].

وتفرض طبيعة النظم الفدرالية أن تكون الدساتير الاتحادية دساتير جامدة تستلزم لتعديلها أتباع إجراءات مغايرة ومختلفة عن إجراءات تعديل القوانين العادية , فتتضمن عادة ضوابط لتعديلها حفاظا على التوازن الذي تقيمه بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم.

ولبيان أهمية جمود الدستور الفدرالي في حفظ التوازن الاتحادي سنتناول هذا المطلب في فرعين نخصص الفرع الأول لإيضاح مظاهر جمود الدستور الفدرالي ونبين أهمية جمود الدستور في الفرع الثاني.

---

(1) د. إحسان المفرجي وآخرون - المصدر السابق - ص209

## الفرع الأول

## مظاهر جمود الدستور الفدرالي

**تتمثل مظاهر جمود الدستور الفدرالي بإجازة تعديل إحكامه بشروط خاصة، كما يتضح جموده كذلك بتحريم تعديل أحكامه سواء كان ذلك بصفه دائمة أم بصفه مؤقتة ، وسنتناول هذه المظاهر بالفقرتين الاتيتين :-**

أولا : أجازة التعديل بشروط خاصة:

**تنص الدساتير الفدرالية باعتبارها من الدساتير الجامدة على عدد من الإجراءات التي يجب ان تمر بها عملية تعديل الدستور وتكون عادة اشد تعقيدا من تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية وتتمثل هذه الإجراءات غالبا في مراحل ثلاث، مرحلة اقتراح تعديل الدستور، ثم مرحلة مناقشة موضوع التعديل، وأخيرا مرحلة الإقرار النهائي لتعديل الدستور[1].**

**وكقاعدة عامه تشترك الولايات والأقاليم والأعضاء في النظم الفدرالية في عملية تعديل الدستور الاتحادي[2].**

**وإذا كانت إجراءات تعديل الدساتير الاتحادية تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، فان بعض الدساتير الاتحادية تقيم تدرجاً في شدة وتعقيد الإجراءات اللازمة لتعديل نصوصه، وبعبارة أخرى قد ينص الدستور الفدرالي على إجراءات تعديل تختلف باختلاف النص الدستوري المراد تعديله.**

**ومن أشهر الدساتير الاتحادية التي تنص صراحة على هذا التمييز الدستور الهندي الصادر عام 1950 والذي يعد من الدساتير الجامدة ويتطلب لتعديله**

---

(1) الدكتور محسن خليل - النظم السياسية والقانون الدستوري - الجزء الثاني - ألطبعه الثانية - دار النهضة العربية - 1966 - 1967 - ص86.

(2) سنأتي على ذكر دور الولايات في تعديل الدساتير الفدرالية بالتفصيل في المبحث الآتي .

بعض الإجراءات الخاصة ولكنه يستثنى عدداً من المواد التي يتطلب تعديلها إجراءات اشد تعقيداً من الإجراءات اللازمة لتعديل النصوص الأخرى، فقد قسم دستورها المسائل الواردة فيه إلى بابين يتضمن الباب الأول المسائل الآتية :-

1-انتخاب رئيس الجمهورية

2-حدود السلطة التنفيذية في المسائل الاتحادية وفي الولايات

3-الهيئات القضائية في الحكومة الاتحادية.

4-القوائم التي تحدد اختصاص الحكومة الاتحادية والولايات والمسائل المشتركة بينهما.

5-العلاقات التشريعية بين الحكومة الاتحادية و الولايات المختلفة

6-تمثيل الولايات في البرلمان الوطني.

و يتضمن الباب الثاني النصوص الباقية من الدستور و لتعديل النصوص الواردة في هذا الباب فان الدستور لا يتطلب أكثر من تقديم مشروع قانوني بالتعديل المطلوب و موافقة البرلمان عليه بالأغلبية المطلقة، لجميع الاعضاء في كل من المجلسين بحيث لا تقل هذه الأغلبية عن ثلثي عدد الحاضرين فعلاً الذي اشتركوا فـي التصويت في كلا المجلسين، أما تعديل النصوص الواردة في الباب الأول فهو أكثر صعوبة من ذلك إذ يتطلب الدستور هنا إلى جانب موافقة كل مجلس من المجالس على التعديل المطلوب على النحو السابق موافقة الهيئات التشريعية فيما لا يقل عن نصف عدد الولايات الواردة في الجدول الأول المرفق بالدستور من الفئتين (أ و ب)[1].

ومن الدساتير الاتحادية الأوربية التي تنص صراحة على هذا التمييز الإجرائي عند تعديل الدستور دستور النمسا الصادر في عام 1920 حيث تضمن نوعين من الإجراءات اللازمة لتعديل الدستور، و يفرق فيما إذا كان تعديل

(1) راجندا براساد – الدستور الهندي – المصدر السابق – ص 19، 21.

الدستور كلياً، أم يقتصر التعديل على بعض النصوص ففي الحالة الأولى يكون اللجوء إلى الاستفتاء إجراءا إجباريا ولا يكون كذلك في حالة تعديل الدستور تعديلا جزئيا[1].

وفـي كندا أضاف مرسوم الدستور الكندي لعام 1982 الفقرات 38- 49 التي تتضمن إجراءات تعديل تختلف باختلاف النصوص المراد تعديلها، وهذه الإجراءات تنطوي على درجات مختلفة من الشدة وتم تحديد خمس إجراءات لتعديل أجزاء مختلفة من الدستور كالآتي :-

1-إجراء عادي يتطلب موافقة البرلمان الاتحادي بالإضافة إلى موافقة ثلثي المجالس التشريعية للمقاطعات التي تظم على الأقل نصف مجموع السكان لجميع المقاطعات.

2-إجراء يشترط الحصول على موافقة البرلمان و الموافقة بالإجماع من المجالس التشريعية في المقاطعات لمجموعة معينة من بنود الدستور.

3-إجراء ثنائي لتعديل بنود تتعلق ببعض المقاطعات لا كلها.

4-تعديلات تتطلب موافقة البرلمان فقط لبنود لا تتعلق بالمقاطعات.

5-تعديلات بواسطة المجالس التشريعية للمقاطعات تتعلق بدساتير المقاطعات[2].

ثانيا : تحريم التعديل

تنص بعض الدساتير الفدرالية على عدم جواز تعديل أحكامها خلال فتره زمنيه معينه وتسمى هذه الصورة من الجمود النسبي بالحظر الزمني وهناك صوره أخرى من الحظر تمنع تعديل بعض النصوص الدستورية منعا مؤبدا تسمى الحظر الموضوعي.

(1) د.عبد الحفيظ علي التميمي – نحو رقابة التعديلات الدستورية. دراسة في بعض جوانبها النظرية و العملية – الطبعة الأولى – دار النهضة العربية – القاهرة 2006 – ص 149

(2) رونالدو ل. واتس – المصدر السابق – ص 127.

1- الحظر الزمني :

**يقصد بالحظر الزمني عدم إمكانية تعديل نصوص الدستور خلال فترة زمنية محددة ويكون الهدف من هذا الحظر ضمان الاستقرار للنظام السياسي الذي أتى به المشرع الدستوري وإتاحة الفرصة لتطبيقه فترة من الزمن للحكم على صلاحيته[1].**

**ومن أمثلة الدساتير الاتحادية التي نصت على هذا النوع من الحظر الدستور الأمريكي حيث تضمن حظراً زمنياً لمنع تعديل بعض نصوص الدستور وليس جميعها وهي النصوص المتعلقة بالسلطات المحظورة علـى الولايات (الجزء التاسع من المادة الأولى)[2].**

2- الحظر الموضوعي

**ويقصد بالحظر الموضوعي منع تعديل بعض الأحكام الواردة في الدستور بصوره مطلقه، ومن الدساتير الاتحادية التي تنص على هذا النوع من الحظر الدستور البرازيلي لسنة 1934 والذي يمنع المساس بالشكل الاتحادي للدولة[3].**

**وكذلك يتضمن القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية حظراً موضوعياً، يحرم إجراء أي تعديل يمس تقسيم الاتحاد إلى ولايات، أو يمس دور**

---

(1) د.عادل الطبطبائي _ النظام الدستوري في الكويت "دراسة مقارنه "- مصدر سابق -ص132، 133.

(2) تنص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي على ما يأتي " وسيقترح الكونكرس عندما يرى ثلث الأعضاء في كل من المجلسين ضرورة ذلك، تعديلات على هذا الدستور. ......، على شرط ألا يكون لأي تعديل قد يوضع قبل العام الثامن بعد الألف والثمانمائة أي تأثير في الجزء التاسع من المادة الأولى. ........". بروس وايستر فندلاي - المصدر السابق- ص201.

(3) د. سامي جمال الدين - المصدر السابق - ص475 هامش (1).

الولايات الأساسي في التشريع , وكذلك يحرم إجراء أي تعديل يمس الحقوق الأساسية المحددة في القانون الأساسي أو يمس تنظيم الدولة القائم على أسس ديمقراطيه اتحاديه[1]. أما بشأن القيمة القانونية لتلك النصوص فقد اختلف الفقهاء في تحديد القيمة القانونية للنصوص التي تحرم تعديل الدستور الاتحادي فذهب جانب من الفقه[2] إلى وجوب احترام نصوص الدستور الاتحادي التي تحرم تعديل بعض أحكامه كتلك المتعلقة بالنظام الاتحادي للدولة ومن الحجج التي يسوقونها لتأييد وجهة نظرهم هذه انه من المحتمل أن بعض الولايات لم تنضم إلى الاتحاد بسبب اعتقادها بوجود نصوص في الدستور لا يمكن تعديلها أو المساس بها حتى من قبل السلطة المؤسسة، ولا بد من وجود قاعدة أعلى من الدستور من اجل حماية الولايات ضد التعديلات المحتملة للدستور.

بينما يرى الجانب الثاني من الفقه[3] بأنه لا يمكن الاعتراف بأي قيمه قانونيه للنصوص التي تحرم تعديل موضوعات معينه في الدستور الاتحادي ,

(1) نصت المادة 79 الفقرة الثالثة على ما يأتي " لا يجوز إجراء تعديلات على هذا القانون الأساسي من شأنها أن تمس تجزئة الاتحاد إلى ولايات اتحاديه أو مشاركة الولايات من حيث المبدأ في عملية التشريع بشكل فعال، أو بشكل يمس القواعد الأساسية الواردة في المواد 1 و 20 " القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص56 .

(2) ومنهم بيردو ودوراند وجورج جيلنك. ذكرهم د.عادل الطبطبائي - النظام الدستوري في الكويت - المرجع السابق - هامش رقم (1) - ص140. وانظر لنفس المؤلف - المبادئ الدستورية العامة مع الإشارة لدساتير دول الخليج العربي - مطابع اليقظة - 1980 - هامش رقم (1) - ص 93.

(3) د.ماجد راغب الحلو - النظم السياسية - مصدر سابق - ص125 و د.عادل الطبطبائي - النظام الدستوري في الكويت - مصدر سابق - ص138 - 139.

ويرى هذا الجانب من الفقه أن النصوص المانعة لتعديل بعض موضوعات الدستور الاتحادي هي قيود ترد على السلطة المؤُسَسَة وهذه السلطة لا تخضع في طبيعتها لأي قيد لإن السلطة المؤَسِسَة التي وضعت الدستور ليست من طبيعة أعلى من السلطة المؤسسة التي ستقوم بتعديله، ونحن من جانبنا نرى بأنه ليس كل حظر نسبي يرد في الدستور الاتحادي مرفوضاً ولا كل حظر نسبي مقبول فالأمر يتوقف على مضمون وهدف الحظر فإذا كان الحظر يهدف إلى المحافظة على احد المبادئ الأساسية للنظام الفدرالي كمبدأ مشاركة الأقاليم في تعديل الدستور يجب احترامه، ولا نرى قيمه للنصوص التي تحرم المساس بالشكل الاتحادي للدولة بسبب التطورات التي تطرأ على المجتمعات فقد يكون النظام الفدرالي مناسباً لشعب معين في فتره زمنية معينه لكن ذلك لا يحول أن تتطلب مصلحة ذلك الشعب تغيير شكل الدولة من دولة اتحادية إلى دولة بسيطة في فترات زمنية لاحقة.

الفرع الثاني

أهمية جمود الدستور الاتحادي

تبدو أهمية الجمود بالنسبة للدستور الفدرالي أو الاتحادي في تحديد اختصاصات السلطات المركزية وسلطات الأقاليم وإقامة نوع من التوازن بينهما[1]. إذ لا قيمة للقواعد الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين المركز والأقاليم، وبيان الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به الأقاليم، وحدود هذا الاستقلال إذا كان من الممكن المساس بهذه القواعد بطريقه لا تختلف عن الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية، فلو ترك للبرلمان الاتحادي سلطة تعديل الدستور الفدرالي بنفس الطريقة التي يعدل بها القوانين العادية فان الاستقلال

(1) د. داود الباز - المصدر السابق - ص97.

الذاتي للأقاليم والاختصاصات التي تتمتع بها تبقى تحت رحمة السلطات الاتحادية تنتقص منها ما أرادت وتترك لها ما شاءت[1].

فيجب أن يكون الدستور الاتحادي في كافة النظم الفدرالية دستوراً جامداً غير قابل للتعديل من طرف واحد بواسطة مستوى واحد من الحكم حيث أن ذلك من شانه أن يؤدي إخضاع المستوى الآخر من الحكم له[2].

لذلك تتجه الدساتير الاتحادية إلى إشراك الأقاليم والولايات الأعضاء في عملية تعديل الدستور الاتحادي بصوره مباشره أو غير مباشره عن طريق تمثيلها بالمجالس التشريعية الاتحادية.

## المطلب الثالث
## سمو الأساس الدستوري و أثره في احترام توزيع الاختصاصات

كما سبق أن ذكرنا يعتبر الدستور الاتحادي الأساس القانوني للنظام الفدرالي فهو الذي يتولى تحديد اختصاصات الحكومة المركزية واختصاصات حكومات الإقاليم وما تستقل به من أمور، لذا فانه يحظى بأهمية سياسية وأخرى قانونية وتتمثل الأهمية السياسية في أن الولايات لن تقدم على الانضمام إلى الاتحاد الفدرالي ما لم تكن متأكدة و مطمئنة من أن الدستور يضمن لها مصالحها الذاتية، وتبدو الأهمية القانونية للدستور الفدرالي في كونه الأساس القانوني للدولة الاتحادية ككل[3].

(1) د.عادل الطبطبائي - النظام الدستوري في الكويت "دراسة مقارنه " - مصدر سابق - ص129
(2) رونالدو. ل. واتس -المصدر السابق -ص126.
(3) د. عادل الطباطباني – النظام الدستور في الكويت -مصدر سابق - ص 113.

وإزاء هذه الأهمية للدستور الاتحادي فمن المنطقي أن يعتبر الدستور في مرتبة أعلى من القوانين العادية من الناحيتين القانونية و السياسية وهذا العلو يعبر عنه بـ (سمو الدستور)[1].

وفي الحقيقة أن مبدأ سيادة الدستور و اعتباره القانون الأعلى في الدولة و الإيمان بان هناك قواعد تتسم بطابع القدسية والدوام ولا يجوز مخالفتها يعود في جذوره إلى الفكر البشري القديم وان اتخذ أشكالاً و تعابير مختلفة متجسداً في الحضارة الغربية منذ فجر تاريخها بنظرية القانون الطبيعي وفي الشرق بهيئة الشرائع الدينية التي ينبغي للقوانين الوضعية أن تستند إليها وتستوحي منها أحكامها وقواعدها إلا أن هذا الإيمان لم يتم تقريره كمبدأ دستوري إلا بعد الثورة الأمريكية والثورة الفرنسية[2].

فسيادة الدستور تقتضيها طبيعة أحكامه، فهو الذي يحدد السلطات في الدولة ويبين اختصاصاتها وعلاقة كل منها بالأخرى فمن المنطقي أن يعلو على جميع السلطات ويجب عليها احترامه[3].

ويذهب العلامة جورج بيردو في هذا الصدد إلى القول " أن المكان الذي تشغله القواعد الدستورية في الترتيب القانوني إنما استحقته بفضل موضوعها، فهي في الواقع القوانين الأساسية للدولة، لأنها هي التي تعطيها وجودها الحقيقي وتحدد شكلها وتزودها بالمؤسسات اللازمة لكي تؤدي رسالتها وتحقق مثلها الأعلى في الحياة الاجتماعية"[4].

---

(1) د. داود الباز – المصدر السابق – ص 70.
(2) د. إسماعيل مرزه - القانون الدستوري دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية – الطبعة الثالثة - دار الملاك –بغداد - 2004 -ص373 .
(3) د. إسماعيل الغزال – المصدر السابق - ص33.
(4) د. إسماعيل مرزه - المصدر السابق - ص374.

ومن النتائج التي تترتب على مبدأ سمو الدستور أن القواعد الدستورية ملزمة لجميع هيئات الدولة وأي نشاط يكون مخالفا لهذه القواعد لا يتمتع بأي قيمة قانونية[1].

وهذا يعني أن السلطات المركزية والإقليمية لا تستطيع أن تخالف النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات , لذلك فان إقرار مبدأ سيادة الدستور الاتحادي فوق جميع مستويات الحكم وتوفر ثقافة ووعي سياسي يؤكد أهميته, فيه ضمانه لمبدأ التنسيق الدستوري الأساسي باعتبار الدستور مصدر السلطات الحكومية لكل مستوى من مستويات الحكم[2].

ولهذا فان معظم الدساتير في النظم الفدرالية تعلن صراحة أو ضمناً مبدأ سمو الدستور الاتحادي، ومن الدساتير التي تنص صراحة على مبدأ سمو الدستور، الدستور الأمريكي الصادر عام 1787[3]. ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة[4]. كما أعلن دستور روسيا الاتحادية هذا المبدأ صراحة فقد نص على اعتبار الدستور الاتحادي أعلى سلطه قانونيه، وان صلاحياته تشمل كل أراضي روسيا الاتحادية، وينبغي على جميع هيئات الحكومة الاتحادية وهيئات الإدارات المحلية الالتزام بدستور روسيا الاتحادية والقوانين الصادرة بموجبه[5].

(1) د. إحسان المفرجي وآخرون - المصدر السابق- ص166.

(2) رونالدو ل. واتس -المصدر السابق - ص 123.

(3) أنظر المادة (2/6 ) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

(4) تنص المادة (151) من دستور الإمارات العربية المتحدة على انه "لإحكام هذا الدستور السيادة على دساتير الإمارات الأعضاء في الاتحاد ". د.داود الباز -المصدر السابق - ص72.

(5) المادة (15) من دستور روسيا الاتحادية نصت على ما يلي:

1-يعتبر دستور روسيا الاتحادية أعلى سلطه قانونيه وان صلاحياته تشمل كل أراضي روسيا الاتحادية وان القوانين والإجراءات الشرعية التي تطبق في روسيا الاتحادية لا يجوز معارضتها لأنها أقرت وفق دستور روسيا الاتحادية.

2- ينبغي على كل من هيئات سلطة الحكومة وهيئات الإدارات المحلية الذاتية والشخصيات الرسمية والاتحادات الالتزام بدستور روسيا الاتحادية والقوانين ".

دستور روسيا الاتحادية لعام 1993.

## المبحث الثاني
## مشاركة الكيانات الاتحادية في تكوين
## الإرادة العامة للدولة الفدرالية

سبق أن اشرنا إلى أن من أهم ما يتميز به النظام الفدرالي عن نظم الحكم السياسية التي تطبق في نطاق الدولة الموحدة أو البسيطة، (نظام اللامركزية الإدارية ونظام الحكم الذاتي) مشاركة الولايات والأقاليم أو المقاطعات (المكونات الاتحادية) في الارادة العامة للدولة ويتجلى دور تلك الكيانات من خلال تمثيلها في السلطة التشريعية الاتحادية (المجلس الأعلى) أو مجلس الولايات أو مجلس الشيوخ كما يطلق عليه في بعض النظم الفدرالية وغيرها من التسميات الأخرى باعتبارها وحدات سياسيه، ومالها من دوراً في العملية التشريعية وكذلك مشاركتها في تعديل الدستور الاتحادي ولا شك أن لهذه المشاركة دوراً في حفظ وضمان توازن العلاقة بين مستويي الحكومة في النظم الفدرالية.

وفي هذا المبحث سنتناول أوجه هذه المشاركة ومالها من دور في حفظ التوازن الاتحادي وذلك في مطلبين متتاليين، نخصص المطلب الأول لمشاركة الولايات في أعمال السلطة التشريعية الاتحادية (التشريعات الاتحادية)، بينما نخصص الثاني لمشاركة الولايات أو الأقاليم في تعديل الدستور الاتحادي.

المطلـب الأول

مشاركة الولايات في أعمال السلطة

التشريعية الاتحادية

تشارك الولايات أو الأقاليم في أعمال السلطة التشريعية من خلال تمثيلها في البرلمان الاتحادي حيث دأبت اغلب الدول التي أخذت بالنظام الفدرالي على الأخذ بنظام المجلسين[1] المجلس الشعبي والذي يمثل شعب الدولة الاتحادية في مجموعه ويتفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل ولاية فيه يسبب اختلاف عدد السكان في كل ولاية واختلاف عدد الأفراد الذين تتوفر فيهم شروط الانتخاب. أما المجلس الثاني (المجلس الأعلى) تمثل فيه الولايات باعتبارها وحدات دستوريه, ويكون تمثيل الولايات فيه في الغالب على أساس المساواة بغض النظر عن عدد سكانها أو مساحتها[2].

ويعد هذا المجلس من ابرز مظاهر مشاركة الولايات للحكومة الاتحادية في سلطات الحكم[3]. إلا أن طريقة تمثيل الأقاليم أو الولايات في هذا المجلس

(1) هناك بعض النظم الفدرالية لا تأخذ بنظام المجلسين في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية ومنها (الإمارات العربية ,صربيا , الجبل الاسود , والاتحادات الفدرالية بالجزر الصغيرة مثل جزر القمر , ميكرو نيزيا وسانت كيتس اند نيفيز). رونالدو. ل. واتس – المصدر السابق - ص115 .

(2) د.محمد كامل ليله –النظم السياسية- الدولة والحكومة - مصدر سابق -ص134.

(3) د. سعد عصفور -المصدر السابق-ص125 و د. عبد الحميد متولي ود. سعد عصفور و د. محسن خليل -القانون الدستوري والنظم السياسية -منشأة المعارف بالإسكندرية-ص109 .

**والدور الذي يضطلع به في العملية التشريعية ليس على نسق واحد في جميع النظم الفدرالية وإنما يختلف مـن نظام فدرالي لآخر.**

**وفيما يأتي نتناول هذا الاختلاف ومعرفة دور هذا المجلس في المحافظة على استقلال ومصالح الولايات أو الأقاليم الأعضاء في النظم الفدرالية، في فرعين متتاليين :-**

◈الفرع الأول : **تمثيل الولايات في البرلمان الاتحادي (مجلس الولايات)**

◈الفرع الثاني : **دور مجلس الولايات فــي حفظ التوازن الاتحادي.**

الفرع الأول

تمثيل الولايات أو الأقاليم

في البرلمان الاتحادي

**القاعدة العامة تمثل الأعضاء في النظام الفدرالي في المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية (المجلس الأعلى) على أساس المساواة فيما بينها بغض النظر عن عدد سكان الولاية أو مساحتها أو أهميتها الاقتصادية و السياسية.**

**ويعود تقرير مبدأ التمثيل المتساوي للولايات أو الأقاليم في هذا المجلس إلى المفاوضات التي جرت خلال إنشاء الاتحاد الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية بين ممثلي الولايات الكبيرة و ممثلي الولايات الصغيرة عندما أصر ممثلو الولايات الكبيرة على أن يكون تمثيل الولايات في البرلمان الاتحادي على أساس عدد السكان بينما رأى ممثلو الولايات الصغيرة أن يكون التمثيل على أساس المساواة فيما بين الولايات الكبيرة و الصغيرة وفي النهاية تم تسوية الخلاف في مؤتمر فيلادلفيا عام 1787 عن طريق اقتراح كونيكتيكت التوفيقي الذي. بمقتضاه تم إنشاء برلمان اتحادي يتكون من مجلسين هما مجلس**

النواب و يكون التمثيل فيه قائما على أساس عدد السكان في حين يكون التمثيل في المجلس الآخر (مجلس الشيوخ على أساس المساواة)[1].

وعلى هذا الأساس يتألف مجلس الشيوخ منذ صدور الدستور الأمريكي سنة 1786م من أعضاء يمثلون الولايات على أساس المساواة وبواقع شيخين عن كل ولاية يتم اختيارهم لمدة ست سنوات[2].

ومن الدول الفدرالية التي تأخذ بالتمثيل المتساوي للولايات في المجلس الأعلى المكسيك و الأرجنتين.

وإذا كانت قاعدة تمثيل الولايات على قدم المساواة في المجلس الأعلى قد اتبعتها معظم الدول التي تأخذ بالنظام الفدرالي فان هناك عدداً من الدول الفدرالية لم تأخذ بهذه القاعدة مثل جمهورية ألمانيا الاتحادية و كندا و الهند.

ففي جمهورية ألمانيا الاتحادية يمثل كل لاندر " land " في البوندسرات (المجلس الفدرالي) ثلاثة مندوبين على الأقل و يزدادون إلى أربعة ممثلين في الولايات التي يزيد عدد سكانها على مليونين و يصل عدد الممثلين إلى خمسة في حالة زيادة عدد سكان الولاية عن ستة ملايين[3].

وتعتبر كندا حالة منفردة بين النظم الفدرالية في تأسيسها للتمثيل في مجلس الشيوخ على المجموعات الإقليمية من المقاطعات حيث تمثل المناطق الرئيسية الأربع بواقع 24 مقعدا لكل منها و تحتل مقاطعة نيوفاوندلاند ستة مقاعد وخصصت ثلاثة مقاعد للأقاليم الخاصة بالسكان الأصليين[4].

---

(1) رونالد ل - واتس - المصدر السابق. ص 39

(2) م1/ ف1/ ح3. بروس وايستر فندلاي - المصدر السابق - ص 39.

(3) (م51) القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص 30.

(4) المناطق الرئيسية الأربعة في كندا هي (اونتاريو و كيبك و أربع مقاطعات غربية و ثلاثة مقاطعات مطلة على الساحل الشرقي). رونالدو ل واتس - المصدر السابق - الجدول رقم 17 ص 117

ومن الدول الفدرالية التي لا تأخذ بمبدأ المساواة لتمثيل الولايات في المجلس الأعلى أيضا الهند حيث يتكون مجلس الولايات فيها من 250 عضوا يعين رئيس الدولة منهم 12 عضوا و يمثلون الفنون و المهن اما الأعضاء الباقون و عددهم 238 فإنهم ينتخبون من قبل أعضاء السلطات التشريعية في الولايات و بنسبة عدد سكانها عموما[1] .

وهذا الاختلاف الذي وجدناه بين النظم الفدرالية لا يقتصر على الاختلاف في النسب التي تمثل فيها الولايات في المجلس الأعلى بل هناك تباين كبير في الطرق التي يتم من خلالها اختيار الأعضاء في هذا المجلس، حيث اتبعت النظم الفدرالية طرقاً مختلفة لاختيار الأعضاء الذين يمثلون الولايات في المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية.

و يمكن رد الكيفية التي يجري بها اختيار ممثلي الولايات في هذا المجلس في الدساتير الفدرالية إلى إحدى الطرق الآتية:-

أولا :- طريقة التعيين

تأخذ بعض النظم الفدرالية بطريقة التعيين لاختيار ممثلي الولايات في المجلس الأعلى للسلطة التشريعية الاتحادية، و تختلف الدساتير الفدرالية التي تأخذ بهذه الطريقة في تحديد الجهة التي تملك صلاحية التعيين على النحو الأتي:-

أ-أعطت بعض الدساتير للحكومات الإقليمية صلاحية تعين ممثليها في المجلس الأعلى للسلطة التشريعية الاتحادية مثال ذلك جمهورية ألمانيا الاتحادية[2].

---

(1) د.بالمر نورمان – المصدر السابق - ص 117.

(2) د.سعد عصفور – المصدر السابق- ص 122.

**ب- تملك الحكومة الفدرالية في بعض النظم الفدرالية صلاحية تعيين ممثلي الولايات في المجلس الأعلى بدون تشاور مع الحكومات الإقليمية مثال ذلك كندا كما هو الحال في ظل دستورها لسنة 1867 علما أن اتفاق (ميتشس ليك) يتضمن مقترحا يتعلق بطريقة تعيين ممثلي الولايات في مجلس الشيوخ الكندي يقضي بان يتم التعيين من قبل الحكومة الفدرالية بناء على ترشيحات من حكومات المقاطعات[1].**

ثانيا :- طريقة الانتخاب

**وفي بعض النظم الفدرالية تختار الحكومات الإقليمية ممثليها في مجلس الولايات بطريقة الانتخاب وقد يكون هذا الانتخاب أما بصورة مباشرة بواسطة المواطنين الساكنين فيها مثال ذلك استراليا منذ نشأتها في عام 1901 و الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 1913، وأما بصورة غير مباشرة بواسطة مجالسها التشريعية مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 1789- 1912 و الهند بالنسبة لمعظم أعضاء المجلس الثاني و النمسا.**

ثالثا :- الطريقة المختلطة

**حيث تجمع هذه الطريقة بين التعيين و الانتخاب و تأخذ بهذه الطريقة كل من ماليزيا و بلجيكا و اسبانيا ففي ماليزيا مثلا. فان 38% فقط من مقاعد مجلس الشيوخ يتم شغلها عن طريقة الانتخاب غير المباشرة من قبل المجالس التشريعية في الولايات في حين أن نسبة 62% المتبقية هم معينون مركزيا وفي بلجيكا يتم اختيار 40 من أعضاء مجلس الشيوخ بالانتخاب المباشر و21 انتخابا غير مباشر من قبل مجالس الجاليات الفلمنكية و الفرنسية و الألمانية و10 يتم**

(1) للمزيد عن معرفة النسب التي تمثل فيها الولايات و طرق اختيار ممثليها في المجالس الفدرالية الثانية راجع رونالد ل. واتس - المصدر السابق- الجدول رقم (17) ص 117.

الموافقة عليهم بصورة مشتركة (يتم تعيينهم بواسطة أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين بصورة مباشرة)[1].

الفرع الثاني

دور مجلس الولايات في حفظ التوازن الاتحادي

من المعلوم أن الغرض الأساسي من أنشاء مجلس الولايات في إطار السلطة التشريعية الاتحادية للنظم الفدرالية هو الدفاع عن مصالح الولايات و الحفاظ على استقلالها الذاتي من ناحية، و باعتباره الوسيلة التي تعبر عن إرادة الولايات من ناحية أخرى[2].

لذا يرى غالبية الفقه أن الأخذ بنظام المجلسين في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية و ضرورة وجود مجلس الولايات من مستلزمات النظام الفدرالي[3].

ويتضح دور مجلس الولايات في تحقيق التوازن الاتحادي من خلال علاقة هذا المجلس بالمجلس الاتحادي الأخر (مجلس النواب) المنتخب من قبل الشعب أي

(1) رونالدو - واتس - المصدر السابق - ص118.

(2) روبرت بوي كارل فريدريك -دراسات في الدولة الاتحادية - ج3 - ترجمة وليد الخالدي و برهان دجاني - الدار الشرقية للطباعة والنشر - 1966 - ص 13.

(3) يرى جان جاك روسو ضرورة وجود مجلس الولايات في النظم الفدرالية. د.محمد عبد العال السناري - النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة) - مطبعة الإسراء - بدون مكان وسنة نشر -هامش رقم (1) - ص 454. و د.فؤاد العطار - النظم السياسية والقانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - 1966/1965 - ص 326. و د.وحيد رأفت و وايت إبراهيم - القانون الدستوري - المطبعة المصرية - 1973 - ص 198 وما بعدها. و د.زهدي يكن - القانون الدستوري والنظم السياسية - مطبعة جوزيف سليم - بيروت - بدون سنة نشر - ص 258 وما بعدها.

من خلال دوره في العملية التشريعية سن القوانين الاتحادية[1]. فاغلب الدساتير الاتحادية في النظم الفدرالية جعلت مجلسي البرلمان الاتحادي (المجلس الشعبي ومجلس الولايات) على قدم المساواة من حيث الاختصاص التشريعي، وتشترط موافقة كل من المجلسين على مشروعات القوانين الاتحادية وهذا ما تقرره دساتير كل من الولايات المتحدة الأمريكية و المكسيك و الأرجنتين، فالدستور الأمريكي مثلا يعطي لكل من المجلسين في الكونكرس، الحق باقتراح مشاريع القوانين باستثناء التشريعات الضريبية التي يشترط الدستور أن تكون المبادرة بتقديم المقترحات بشأنها من قبل مجلس النواب حصرا، ولا يمكن أن يصدر أي قانون ما لم يتم إقرار المشروع من قبل المجلسين وإذا ما رفض احد المجلسين المشروع اعتبر كأنه لم يكن[2].

وبخلاف ذلك نجد أن بعض الدساتير الاتحادية لم تساوِ بين دور المجلسين في ممارسة العملية التشريعية، فجعلت المجلس الشعبي في مركز أقوى من مركز الولايات، كما هو الحال بالنسبة لدساتير ألمانيا الاتحادية، سواء دستور عام 1919 أو دستور ألمانيا الاتحادية لسنة 1949[3]. وكذلك دستور كل من استراليا و كندا.

وان دور هذا المجلس و أهميته تختلف من نظام فدرالي لأخر، ففي كندا لم يكن لمجلس الشيوخ دور كبير في التعبير عن المقاطعات وربما يرجع السبب في ذلك إلى طريقة تشكيله حيث لم يأخذ الدستور بمبدأ المساواة لتمثيل

(1) د. احمد سويلم العمري – المصدر السابق – ص 318.

(2) د. حافظ علوان حمادي الدليمي – النظم السياسية في أوربا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية –وائل للنشر والتوزيع – عمان – بدون سنة نشر – ص 263.

(3) د. عبد الغني بسيوني – النظم السياسية – اسس التنظيم السياسي - مصدر سابق – ص 115.

المقاطعات في هذا المجلس من جهة، وان أعضاءه يعينون لمدى الحياة، وكذلك الحال في استراليا أيضا لم يكن لهذا المجلس دور كبير فقد ثبت ان الولاءات الحزبية لاعضاء هذا المجلس في كلا البلدين أقوى من الولاءات الإقليمية[1].

ولكن على العكس من دور المجلس الأعلى في كل من كندا و استراليا فان دور هذا المجلس (البوندسرات الألماني) كان كبيرا و مهما في ضمان توازن العلاقة ما بين الحكومة المركزية و الحكومات الإقليمية، ويعود السبب في ذلك إلى طريقة اختيار الأعضاء المندوبين عن الولايات، حيث يتم تعيينهم من قبل حكومات الولايات و يتلقون تعليماتهم منها من جهة، ومن جهة أخرى تمتعه بحق الفيتو المعلق الذي يتمتع به على كافة التشريعات الفدرالية وحق الفيتو المطلق الذي يتمتع به على التشريعات الفدرالية التي تؤثر على المسؤوليات الإدارية و التشريعية للولايات. فعلى الرغم من التباين في دور و أهمية المجلس الأعلى في النظم الفدرالية إلا أن الدور الأولي لهذا المجلس تشريعي يتمثل في مراجعة التشريعات الفدرالية بهدف مراعاة مصالح الأقاليم أو الولايات الأعضاء في الاتحاد[2].

فيعد وسيلة لحماية مصالح الأعضاء في الاتحاد من الإجراءات الاتحادية إذا ما انطوت على ضرر يمس مصالح تلك الأعضاء حيث تكون تلك الإجراءات عندئذ محل اعتراض هذا المجلس وذلك في الحالات الآتية :-

1-عندما تتخذها السلطات الاتحادية متجاوزة باتخاذها الصلاحية المعطاة لها في الدستور.

2- عندما تكون الإجراءات الاتحادية ضارة بسكان عضو أو أكثر.

(1) د. عمر مولود - المصدر السابق - ص 284.

(2) رونالدو - واتس - المصدر السابق - ص118.

3-عندما تكون تلك الإجراءات ضارة بالكيانات السياسية لعضو أو أكثر[1].

ومع ذلك يذهب البعض إلى عدم ضرورة وجود مجلس ثانٍ في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية لتمثيل الولايات باعتبارها وحدات سياسية، لأنها لم تعد الأداة التي تعبر بها الولايات عن إرادتها، ويتخذون من موقف مجلس المقاطعات السويسرية من مشروعات التعديلات الدستورية بالموافقة على مشروعات التعديلات كان من شأنها الانتقاص من الاستقلال الذاتي للمقاطعات، في الوقت الذي رفضت فيه غالبية أفراد الشعب والمقاطعات تلك التعديلات تأكيداً لوجهة نظرهم، ومن الحجج التي يسوقونها أيضاً تصويت مجلس الشيوخ الأمريكي عندما كان ينتخب من قبل السلطة التشريعية للولايات لصالح قوانين أبطلتها المحكمة الاتحادية العليا فيما بعد لاغتصابها اختصاص الولايات[2].

ونحن لا يمكننا التسليم بهذا الرأي لان مشاركة الولايات في أعمال السلطة التشريعية الاتحادية عن طريقة تمثيلها بالمجلس الأعلى فيه ضمان و مراعاة لمصالح الأقاليم أو الولايات والمحافظة على استقلالها، ضد الإساءة في استعمال السلطات الاتحادية.

لذا فإننا نرى ضرورة وجود مجلس تمثل فيه الولايات أو الأقاليم باعتبارها وحدات سياسية في إطار البرلمان الاتحادي في أي نظام فدرالي فهو ضرورة

---

(1) روبرت بوي كارل فريدريك - دراسات في الدولة الاتحادية- ج3 - مصدر سابق - ص13 .

(2) ومن أصحاب هذا الرأي :-

الفقيه جيلنك jellinek انظر: د.الدكتور الشافعي محمد البشير - القانون الدستوري والنظم السياسة السودانية - مصدر سابق - هامش رقم (2) - ص136. ومن الفقه العربي : د. عبد العال السناري - المصدر السابق - ص 452 وما بعدها.

تقتضيها حماية مصالح الاتحاد من جهة، وحماية مصالح الولايات من جهة أخرى. والتنظيم الدستوري لهذا المجلس يشكل جزءا هاما من الدستور الفدرالي ويعتبر البوندسترات الألماني نموذجا للتعبير عن إرادة الأقاليم أو الكيانات الأعضاء في الأنظمة الفدرالية سواء من حيث طريقة تشكيله أو الدور الذي يمارسه في العملية الاتحادية. وعليه فإننا نعتقد بان وجود هذا المجلس فيه ضمان لتوازن العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية.

## المطلب الثاني

## مشاركة الولايات في تعديل الدستور الاتحادي

تعد مشاركة الولايات أو الأقاليم الأعضاء في النظم الفدرالي في عملية تعديل الدستور الاتحادي المظهر الثاني من مظاهر مشاركتها في الإرادة العامة للدولة الاتحادية فلا جدال بان كافة الدساتير الفدرالية دساتير جامدة تتطلب لتعديلها إجراءات خاصة تتحدد بموجب الدستور، وكقاعدة عامه تستلزم تلك الإجراءات مشاركة الأقاليم أو الولايات باعتبارها وحدات سياسية في عملية تعديل الدستور الاتحادي بالنظر لأهميته البالغة في تحديد العلاقة بين مستويي الحكم، وإقامة نوع من التوازن بينها، ولأجل ضمان هذا التوازن الاتحادي وللمحافظة على الاستقلال الذاتي للولايات تتجه الدساتير الاتحادية إلى إشراكها في عملية تعديل الدستور، وقد تكون مشاركتها بصورة مباشرة باعتبارها وحدات دستورية مستقلة، أو بصوره غير مباشرة عن طريق تمثيلها بالمجالس التشريعية الاتحادية. وسنعرض صور هذه المشاركة في الفرعين الآتيين :-

## الفرع الأول

## دور الولايات أو الأقاليم في تعديل الدستور الاتحادي بصورة مباشرة

**أعطت بعض النظم الفدرالية للولايات أو الأقاليم الأعضاء فيها دور مباشر للمشاركة في تعديل الدستور الفدرالي بوصفها وحدات دستورية مستقلة. سواء كان ذلك في مرحلة اقتراح التعديل أو في مرحلة الإقرار النهائي للتعديل كالآتي:-**

أولا:- اقتراح تعديل الدستور الاتحادي

**تتنوع الدساتير الاتحادية فيما يتعلق بتحديد الجهة التي تملك حق الاقتراح بتعديل الدستور الفدرالي، حيث تمنح بعض الدساتير الولايات أو الأقاليم الأعضاء الحق باقتراح إجراء تعديل على الدستور الاتحادي ومنها دستور الولايات المتحدة الأمريكية، فبموجب هذا الدستور يمكن أن يصدر اقتراح التعديل عن طريق مؤتمر وطني يدعو إلى عقده الكونكرس بناءا على طلب ثلثي المجالس التشريعية للولايات أو يكون الاقتراح بناءا على قرار يصدر بموافقة ثلثي الأعضاء في كل من مجلسي الشيوخ والنواب[1]. وهناك بعض الدساتير الفدرالية تمنح الولايات الحق باقتراح تعديل الدستور فقط دون إقراره كما هو الحال في البرازيل إذ تقتصر مشاركة الولايات على اقتراح تعديل الدستور بأغلبية ثلثي الولايات بشرط موافقة الكونكرس الاتحادي على التعديل خلال عام من اقتراحه[2].**

---

(1) بروس وايستر فندلاي – المصدر السابق – ص 202.

(2) د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – مصدر سابق – ص 130.

ثانيا:- الموافقة على التعديل

تشترط بعض الدساتير الفدرالية موافقة الولايات على التعديل فالدستور الأمريكي مثلا لا يعتبر التعديل جزءاً من الدستور إلا بعد موافقة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات أو الموافقة عليه بواسطة المؤتمرات في ثلاثة أرباع الولايات والذي يحدد اختيار أي من هاتين الطريقتين هو الكونكرس[1].

وفي المكسيك تقتصر مشاركة الولايات على مرحلة إقرار تعديل الدستور الاتحادي دون مرحلة الاقتراح، حيث يتطلب الدستور موافقة أغلبية برلمانات الولايات لإقرار التعديل، بالإضافة إلى موافقة ثلثي أصوات الحاضرين في الكونكرس الاتحادي[2].

وكذلك يذهب كل من دستور سويسرا واستراليا إلى منح الولايات دوراً مباشراً في مرحلة التصديق على التعديلات الدستورية، إذ يشترطان لنفاذ التعديلات المقترحة ضرورة الحصول على موافقة أكثرية الناخبين في أغلبية الولايات، وموافقة أكثرية الناخبين في البلاد ككل.

ويبدو أن الشرط الذي يوجب الحصول على موافقة أكثرية المقترعين في أغلبية الولايات لم يؤدِ إلى الحد من إقرار التعديلات الدستورية، فلم يحدث أن حصلت مقترحات التعديل على موافقة أغلبية المقترعين في البلاد ككل، ولم تحصل على موافقة أكثرية المقترعين في معظم الولايات، إلا في ثلاث حالات

---

(1) بروس وايستر فندلاي – المصدر السابق – ص 202- 203.

(2) المادة (135) من الدستور المكسيكي تنص على أن " تحظى التعديلات الدستورية بموافقة ثلثي أعضاء الحاضرين في الكونغرس الاتحادي، ومن ثم تعرض على المجالس التشريعية للولايات للمصادقة عليها، ويصبح التعديل نافذاً حينما تصادق عليه أكثرية المجالس التشريعية في الولايات ". آريان محمد علي – مصدر سابق – هامش (1) – ص 31.

فقط في استراليا وحالة واحدة في سويسرا[1]، وفـي حالتين (حصلت اقتراحات التعديل علـى موافقـة أكثريه الناخبين فـي المقاطعات ولـم تحصل علـى موافقـة أكثرية الناخبين في سويسرا ككل)[2].

وتنص بعض الدساتير الفدرالية صراحة على ضرورة الحصول على موافقة الولايات على بعض التعديلات التي تتعلق بالحقوق التي كفلها لها الدستور ومنها الدستور الألماني لسنه 1871 ودستور الولايات المتحدة الذي يحظر إجراء أي تعديل يؤدي إلى منع أي ولاية من ممارسة حقها في التصويت المتساوي فـي مجلس الشيوخ بدون موافقتها، كما يتضمن الدستور الاسترالي نصاً مماثلاً يحظر إجراء أي تعديل يؤدي إلى إنقاص التمثيل النسبي لأي ولاية في مجلس البرلمان الاتحادي، أو إنقاص الحد الأدنى لعدد ممثلي الولاية في المجلس التشريعي الأدنى، أو إحداث تغيير في حدود الولايات، إلا إذا تم ذلك بموافقة أكثرية الناخبين في الولاية[3].

الفرع الثاني

دور الولايات والأقاليم بتعديل الدستور الاتحادي

بصورة غير مباشرة

تشارك الولايات والأقاليم في عملية تعديل الدستور الاتحادي بصورة غير مباشرة عن طريق تمثيلها بالمجالس التشريعية الاتحادية، فقد أناطت بعض

(1) روبرت بوي كارل فريدريك -دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الثالث - مصدر سـابق - ص231 .

(2) نبيل عبدالرحمن حياوي -اللامركزية والفدرالية -مصدر سابق - ص 101.

(3) روبرت بوي كارل فريدريك -دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الثالـث -مصـدر سـابق- ص 232.

النظم الفدرالية بالبرلمان الاتحادي وحده سلطة إصدار التعديلات الدستورية، ومن تلك الدساتير دستور ألمانيا الاتحادية، فبموجب القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية يكون للمجلس التشريعي الاتحادي وحده دون غيره إجراء تعديلات دستوريه بموافقة ثلثي أعضاء كل من المجلسين[1].

وكذلك دستور النمسا الصادر في عام 1920 حيث يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس الثاني من الهيئة التشريعية الاتحادية (المجلس الوطني) بشترط حضور نصف عدد أعضائه على الأقل عند إجراء تعديلات دستوريه جزئية، وأعطى لثلث أعضاء أي من المجلسين الفدراليين الحق بطلب اجراء مراجعة كاملة للدستور بشرط عرضه على الاستفتاء الشعبي لإقراره بموافقة أغلبية السكان في النمسا[2].

ويكون للمجلس التشريعي الاتحادي في بعض النظم الفدرالية دور في عملية تعديل الدستور الاتحادي، وان لم يكن الجهة الوحيدة التي تمارس صلاحية إجراء التعديلات الدستورية، فهو الهيئة التي تقترح التعديلات في الولايات المتحدة الأمريكية (بأكثرية ثلثي الأصوات في كل مجلس) وفي استراليا (بالأكثرية المطلقة)[3].

نخلص مما تقدم أن نطاق مشاركة الولايات او الأقاليم في عملية تعديل الدستور الاتحادي يختلف قوة وضعفا من دستور فدرالي لأخر فمنها ما يعطي الأقاليم دورا مباشرا للمشاركة في تعديل الدستور الاتحادي في مرحلتي الاقتراح والتصديق كالدستور الأمريكي، ومنها ما يعطي الأقاليم دور

---

(1) المادة (79 ف 2) - القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية - المصدر السابق - ص56.

(2) رونالدو. ل. واتس - المصدر السابق - ص 129.

(3) روبرت بوي فريدريك - دراسات في الدولة الاتحادية- الجزء الثالث- مصدر سابق - ص229.

للمشاركة في إحدى المرحلتين دون الأخرى كالدستور البرازيلي والدستور المكسيكي.

وفي دساتير أخرى تشارك الولايات والأقاليم بصورة غير مباشرة في عملية التعديل عن طريق تمثيلها بالمجالس التشريعية الاتحادية كدستور ألمانيا الاتحادية ودستور النمسا الصادر في عام 1920، وهذه المشاركة تمنح الولايات فرصة للدفاع عن استقلالها وإحباط أي محاوله للنيل من سيادتها بتعديل الدستور وذلك بعدم موافقتها على تعديل الدستور الاتحادي. وعادة تستلزم الدساتير الاتحادية موافقة أغلبية الولايات فلا تشترط موافقة جميع الولايات ويترتب على موافقة الأغلبية وجوب خضوع الأقلية للتعديل ولا يكون للولايات التي ترفض التعديل الحق بالانفصال عن الاتحاد[1].

## المبحث الثالث

## الضمانة القضائية

## (هيئة قضائية اتحادية عليا)

ان تطبيق التوزيع الدستوري للاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم في النظم الفدرالية تطبيقاً سليماً يحتاج بالضرورة الى وجود جهة قضائية عليا تضمن التزام كل مستوى من مستويات الحكم حدوده الدستورية وترد اعتداءه على اختصاصات المستوى الآخر. اي تضمن الحفاظ على التوازن الاتحادي الذي يقيمه الدستور، ويعود السبب في اعتبارها إحدى الضمانات الفعالة لحفظ توازن العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم إلى الاستقلال والحيدة التي تتمتع به تلك الهيئة في النظم الفدرالية فلا تعني أداة

(1) الدكتور محمد كامل ليلة -المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية - مصدر سابق -ص 312.

في يد الحكومة الفدرالية او إحدى مؤسساتها بل هي هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم[1]. وتؤدي الهيئة القضائية الاتحادية العليا هذا الدور من خلال ممارستها الرقابة على دستورية القوانين في الدولة الفدرالية وتفسير نصوص الدستور الاتحادي، ولتأدية هذا الدور بما يخدم مصلحة كل من مستويي الحكم تشتمل معظم الدساتير الاتحادية على إجراءات تهدف ضمان استقلالية هذه الهيئة عن اي تأثير من جانب الحكومة المركزية او الحكومات الإقليمية، تتمثل تلك الإجراءات بما يأتي :-

1-منح حكومات الأقاليم دوراً في أمر تعيين القضاة العاملين في تلك الهيئة. فمعظم النظم الفدرالية تمنح الوحدات الإقليمية الأعضاء في الاتحاد دور مباشر او غير مباشر في تعيين قضاة الهيئة القضائية الاتحادية العليا، فعلى سبيل المثال في الولايات المتحدة الأمريكية يعود أمر تعيين قضاة المحكمة الاتحادية العليا إلى رئيس الجمهورية بشرط مصادقة مجلس الشيوخ على تلك التعيينات[2]. وبذلك تمارس الولايات دور غير مباشر في التعيين من خلال تمثيلها بمجلس الشيوخ.

أما في المانيا[3] بمقتضى القانون الاساسي لسنة 1949 يتولى المجلس الفدرالي تعيين نصف أعضاء المحكمة الدستورية الفدرالية ويقوم مجلس

---

(1) د. داود الباز - المصدر السابق - ص 105.

(2) نص المادة (2) الفقرة (2) من الدستور الأمريكي. بروس واستر فندلاي - المصدر السابق - ص 155.

(3) نضم تشكيل المحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا قانون (12 آذار) سنة 1951 والمعدل سنة 1970 وتتألف المحكمة بمقتضى ذلك القانون من غرفتين تضم كل غرفة ثمانية قضاة يعين المجلس الفدرالي نصفهم ويقوم مجلس الولايات بتعيين النصف الآخر بشرط أن يتم التعيين بأكثرية الثلثين في كل من المجلسين. د. إسماعيل الغزال - المصدر السابق - ص 513 ،514.

الولايات بتعيين النصف الآخر ولا يتم التعيين إلا بأكثرية الثلثين في كل من المجلسين[1].

وفي بعض النظم الفدرالية مثل كندا واستراليا جرت العادة على استشارة حكومات المقاطعات أو الولايات بشأن تعيين قضاة الهيئة القضائية العليا على الرغم من أن الدستور في كل من النظامين جعل سلطة تعيين قضاة المحكمة الاتحادية العليا في يد الحكومة الفدرالية دون غيرها[2].

2-تعزز عادة الدساتير الاتحادية استقلالية الهيئة القضائية الاتحادية العليا بضمانة عدم قابلية القضاة للعزل أو تعيينهم لمدى الحياة أو لفترات طويلة[3].

ففي الولايات المتحدة الأمريكية لا يمكن عزل قضاة المحكمة الاتحادية العليا إلا في حالة العجز أو الاتهام[4].

وفي استراليا على الرغم من أن الدستور لم ينص صراحة على ضرورة تعيين قضاة المحكمة الاتحادية العليا لمدى الحياة ذهبت تلك المحكمة في إحدى قراراتها إلى ان تعيين القضاة مدى الحياة أمر جوهري وصفة ملازمة بالضرورة للسلطة القضائية الاتحادية العليا[5].

---

(1) المادة (94) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.

(2) رونالدو. ل. واتس – المصدر السابق – ص 25.

(3) يعين قضاة المحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا استنادا إلى القانون المشار إليه سابقاً لمدة 12 سنة غير قابلة للتجديد. د. إسماعيل الغزالي – المصدر السابق – ص 514.

(4) نصت المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على ما يأتي : " ستخول السلطة القضائية في الولايات المتحدة لمحكمة عليا واحدة ولمحاكم أقل حسب ما يأمر به الكونكرس وينشئه منها من وقت لأخر، وسيتولى قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأقل مناصبهم طول مدة تمتعهم بصحة طيبة وسلوك طيب. ... الخ " بروس واستر فندلاي – المصدر السابق – ص 169.

(5) نبيل عبد الرحمن حياوي – الدولة الاتحادية الفدرالية – السلطة القضائية – مصدر سابق – ص 60.

3-تحرص بعض النظم الفدرالية على مراعاة مسألة التمثيل النسبي للوحدات الأعضاء في الاتحاد عند تشكيل الهيئات القضائية الاتحادية العليا، والمثال على ذلك كندا حيث تتشكل المحكمة العليا من ستة قضاة تمنح القوانين مقاطعة كيوبك سلطة تعيين ثلاثة منهم اعترافاً بما لهذه المقاطعة من مركز قانوني وثقافي خاص وجرى العرف على منح مقاطعة اونتاريو مثل هذا العدد على ان تتولى المقاطعات الثمانية الأخرى مهمة تعيين القضاة الثلاثة الباقية[1].

وألزم الدستور السويسري الجمعية الاتحادية بمراعاة تمثيل اللغات الرسمية المختلفة عند اختيارها قضاة المحكمة الاتحادية العليا[2].

المطلب الأول

اختصاص المحكمة الفدرالية بالرقابة

على دستورية القوانين

وفقا لما انتهينا إليه من ان الأصل في الدساتير الفدرالية هو الجمود والسمو لاسيما النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم على نحو ما سلف شرحه، فقد أصبح وجود رقابة قضائية على دستورية القوانين واللوائح في النظم الفدرالية أمراً حتمياً للاحتفاظ بالتوازن الذي أقيمت عليه الصلة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم[3].

(1) نبيل عبد الرحمن حياوي – الدولة الاتحادية الفدرالية – السلطة القضائية – مصدر سابق – ص 76.

(2) نصت المادة (188 / 4) " تراعي الجمعية الاتحادية عند اختيارها لقضاة المحكمة الاتحادية تمثيل اللغات الرسمية المختلفة " دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000.

(3) د.احمد كمال ابو المجد – المصدر السابق – ص 102.

ويعود الفضل في إرساء دعائم الرقابة القضائية على دستورية القوانين لرئيس قضاة المحكمة الاتحادية الأمريكية (جون مارشال) في الحكم الذي أصدره بشـأن قضية ماربوري ضد ماديسون سنة 1803[1].

ومنذ ذلك الحين أخذت المحكمة الاتحادية العليا ببسط رقابتها على دستورية القوانين على الرغم من خلو الدستور الأمريكي من نص صريح يسمح لها بذلك إيماناً منها بأنه من حق القاضي بل من واجبه مباشرة تلك الرقابة لأنه يقع على عاتقه الفصل في المنازعات ومن بينها التعارض بين القانون والدستور ويرجع البعض[2] استناد القضاء الأمريكي في ممارسته لسلطة الرقابة على دستورية القوانين الى جملة مبررات أولها إقرار سيادة نصوص الدستور على القوانين، وثانياً طبيعة النظام الفدرالي الذي تبنته الولايات المتحدة الأمريكية، وثالثاً مبدأ الفصل بين السلطات بالإضافة إلى تفسير المادة الثالثة من الدستور ووجود سوابق تاريخية كان لها الأثر في تبني القضاء الأمريكي لفكرة الرقابة. ولقد كان لامتناع المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية عن تطبيق القوانين غير الدستورية[3] صداه الكبير وأثره الملموس في الدول الفدرالية الأخرى حيث أخذت اغلب النظم الفدرالية على النص صراحة على حق القضاء في رقابة دستورية القوانين الفدرالية والمحلية واللوائح وامتناعها عن تطبيق القوانين التي

---

(1) راجع تفاصيل هذه القضية د.احمد كمال ابو المجد – المصدر نفسه – ص 22 وما بعدها.

(2) د.رفعت عيد سيد – الوجيز في الدعوى الدستورية مع مقدمة للقضاء الدستوري في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية – الطبعة الأولى – دار النهضة العربية – القاهرة – 2004 – ص 140.

(3) بلغ عدد القوانين التي قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريتها في عام 1983 مائة وأربعة عشر قانوناً اتحادياً وألف وثمانية وثمانين قانوناً وأوامر محلية.
د.هشام محمد فوزي – رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر مع تحليل الاحكام الدستورية في البلدين – دار النهضة العربية – القاهرة - 2007 – ص 137-141.

تتحقق من عدم دستوريتها، وبالرغم من تسليم كثير من الدول التي أخذت بالنظام الفدرالي بحق القضاء في الرقابة على الدستورية إلا أنها اختلفت بصدد تحديد الهيئة القضائية المنوط بها ممارسة هذه المهمة، فيعتمد تحديد تلك الجهة على موقف المشرع الدستوري، فقد يسند الدستور الاتحادي الاختصاص بالفصل في دستورية القوانين إلى المحكمة العليا الاتحادية التي تباشر هذا الاختصاص إلى جانب مباشرتها لاختصاصاتها القضائية الأخرى، كما هو الحال في الاتحاد السويسري[1] فمنذ نشأته عام 1874 تمارس المحكمة الاتحادية العليا إلى جانب اختصاصاتها الأخرى الرقابة على دستورية القوانين، إلا ان محل الرقابة يقتصر على القوانين الصادرة عن المجالس التشريعية للكانتونات ولا يحق لها ممارسة الرقابة على دستورية القوانين والقرارات الفدرالية[2] ولعل السبب في نجاح ذلك النظام في سويسرا يعود الى توفر بعض الوسائل المتمثلة بالاستفتاء الشعبي الإجباري بالنسبة للقوانين المعدلة للدستور والاستفتاء الاختياري بالنسبة للقوانين الفدرالية العادية بناءً على طلب المواطنين، فيؤدي هذا الاستفتاء الشعبي دوره في كبح جموح السلطة المركزية وبالتالي يوفر حماية لحقوق الكانتونات[3].

كما قرر دستور دولة الإمارات العربية لعام 1971 إنشاء محكمة اتحادية عليا تمارس إلى جانب اختصاصاتها القضائية العامة مهمة الرقابة على دستورية التشريعات والقرارات الاتحادية والمحلية[4].

---

(1) نصت المادة (191) من دستور الاتحاد السويسري لعام 2000 على ما يأتي "تلزم المحكمة الاتحادية السلطات الأخرى بتطبيق القوانين الاتحادية والقانون الدولي ".

(2) د. إسماعيل مرزة - المصدر السابق - ص 394.

(3) د. إسماعيل الغزالي - المصدر السابق - ص 492.

(4) د. عادل الطباطبائي - النظام الاتحادي في الإمارات العربية، دراسة مقارنة - مطبعة القاهرة الجديدة - 1978 - ص 320. و د.عبد العزيز محمد سلمان - رقابة دستورية القوانين - الطبعة الأولى - دار الفكر العربي - 1995 - ص 245.

والفئة الأخرى من الدول الفدرالية أنشأت محاكم خاصة معينة بالذات لغرض النظر في دستورية القوانين تسمى هذه المحكمة في اغلب تلك الدول بالمحكمة الدستورية الفدرالية، وشهد هذا النوع من المحاكم انتشاراً واسعاً في النظم الأوربية ومن أمثلتها المحكمة الدستورية في النمسا وهي أقدم المحاكم الدستورية في أوربا[1]، كما أخذت بهذا الأسلوب جمهورية ألمانيا الاتحادية بدستورها الصادر عام 1949[2]، وروسيا الاتحادية بموجب الدستور الروسي الصادر عام 1993[3].

وأياً كانت الجهة التي تمارس الرقابة القضائية على دستورية القوانين سواء كانت المحكمة اتحادية عليا او محكمة دستورية تخصص لها الغرض، فإنها إذا ما طبقت تلك الرقابة بشكل صحيح تعد إحدى الضمانات لحماية الدستور الاتحادي وإحدى مقومات النظام الفدرالي أي ضمانة ضد استبداد الحكومة المركزية او حكومات الأقاليم على حد سواء إذا ما تجاوزت حدودهما الدستورية وبالنظر للأثر المترتب على الحكم بعدم دستورية القانون أو اللائحة والمتمثل بالامتناع عن تطبيقه او إلغائه واعتباره وكأنه لم يكن.

## المطلب الثانـــي
## اختصاص المحكمة الفدرالية بتفسير
## الدستور الاتحادي

تستلزم طبيعة النظام الفدرالي وجود جهة قضائية عليا تملك القول في تفسير نصوص الدستور الاتحادي إزاء توزيع الاختصاصات بين الحكومة

(1) د. إسماعيل مرزة – المصدر السابق – ص 395.
(2) المادة (94) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.
(3) د. وسام صبار العاني – المصدر السابق – ص 223.

المركزية وحكومات الأقاليم أو الولايات للوصول للرأي الدستوري السليم، ولتجنب التضارب والتعارض في الآراء اذا ما تعددت الجهات التي تملك حق التفسير[1]. فيذهب الفقيه هاملتون إلى التأكيد على ضرورة توحيد جهة التفسير بوصفه تعدد جهات التفسير بأنها (أفعى متعددة الرؤوس)[2].

ويراد بتفسير النصوص الدستورية تحديد معناها عن طريق إزالة غموضها وبيان مداها عن طريق استكمال نقائصها[3].

ويرى البعض[4] ان للتفسير مفهومين مختلفين الأول فني يتمثل في كون التفسير يؤدي الى تطبيق القانون على الوقائع المادية المعروضة على القاضي وليس لها حل طبقاً لظاهر النص.

أما المفهوم الثاني فهو اجتماعي يتجسد في تحقيق التوازن بين المعطيات الفنية والتطور الاجتماعي. فالدستور الاتحادي باعتباره دستوراً مكتوباً يضم نوعين من النصوص، نصوص محددة تحديداً واضحاً ودقيقاً لا تحتمل أي لبس في فهم معناها لدرجة ان تفسيرها يأتي في اطار محدد لا يمكن الخروج عنها ، الأمر الذي يترتب عليه انه نادراً ما تكون هذه النصوص محلاً للجدل والخلاف كالنصوص التي تفرض بعض القيود على سلطان الولايات او الحكومات المركزية، وفي نفس الوقت يضم نصوصاً تضع معايير واسعة للتعامل، بالإضافة إلى مبادئ لم ينص عليها الدستور الاتحادي صراحة ولكن يتم استنتاجها من بعض المبادئ الأولية وهذه الطائفة من النصوص هي التي تثير النقاش والخلافات

---

(1) د. داود الباز – المصدر السابق – ص 107.

(2) الكسندر هاملتون – جيمس ماديسون – جون جاي – أوراق فيدرالية – الجزء الثاني – ترجمة عبد الإله النعيمي – الطبعة الأولى – بغداد – بيروت – 2006 – ص 661.

(3) د. إحسان المفرجي وآخرون – المصدر السابق – ص 242.

(4) د. شاكر راضي شاكر – اختصاص القاضي الدستوري بالتفسير الملزم، دراسة تأصيلية تحليلية – دار النهضة – القاهرة – الطبعة الأولى -2005 – ص23.

في الآراء، فالمحكمة العليا لا تقوم باستخلاص المراد من النص من داخل العبارات الغامضة بل تضع لها معنى من خارجها[1].

وفي الحقيقة أن غموض الكثير من العبارات في الدساتير العالمية ومنها دساتير الدول الفدرالية لم يكن عن خطأ بل عن قصد حتى تكون هذه العبارات مليئة بالمعاني ومخزناً يمكن النهل منه مستقبلاً[2]. ومن هنا أصبحت الحاجة إلى الدور القضائي ووحدة الجهة المناط بها تفسير النصوص الدستورية ذات المعاني الغامضة أمراً لا مناص منه[3].

فمعيار النظام الفدرالي لا يتجسد في مجرد توزيع الاختصاصات بين مستويي الحكم (المركزي والإقليمي) بنصوص دستورية فقط بل أن تطبيق وتفسير هذا التقسيم يجب أن لا يعهد به بصورة منفردة إلى الحكومة الاتحادية أو لحكومات الإقاليم، فالحكمة المرجوة من هذا التقسيم والمحافظة عليه تدعو إلى وجود جهة قضائية محايدة تقوم بمهمة تفسير نصوص الدستور الاتحادي[4].

وهذا ما سارت عليه اغلب الدول التي تأخذ بالنظام الفدرالي وذلك بإسنادها سلطة تفسير الدستور الاتحادي لجهة قضائية واحدة تتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا أو المحكمة الدستورية.

فعلى سبيل المثال اناط القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية بالمحكمة الدستورية مهمة تفسير الدستور الاتحادي في حالة إثارة خلافات حول حقوق وواجبات كل من الاتحاد والولايات وخاصة فيما يتعلق بتنفيذ القوانين الاتحادية من قبل الولايات وتطبيق الرقابة الاتحادية في المنازعات الأخرى المتعلقة

---

(1) د. سعيد الصادق – المنهج القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية مصر العربية – دار النهضة العربية – القاهرة – 1977 – ص 73.

(2) د. هشام محمد فوزي – المصدر السابق – ص 596.

(3) د. هشام محمد فوزي – المصدر نفسه – ص 620.

(4) د. عمر مولود – المصدر السابق – ص 250.

بالقانون العام بين الاتحاد والولايات المختلفة أو داخل إحدى الولايات ما لم ينص على امكانية اللجوء إلى جهة قضائية أخرى[1].

كما تتولى المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة مهمة تفسير نصوص الدستور الاتحادي بناءً على طلب حكومة الاتحاد أو حكومة إحدى الإمارات[2] .

وللمحافظة على التوازن الاتحادي على المحاكم الاتحادية في مباشرتها لمهمة تفسير النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاص ما بين الحكومة المركزية وحكومات الإقاليم أن تركن إلى التفسيرات التي تتطابق مع روح الدستور الفدرالي وأهدافه فإذا ما كان النص يحتمل عدة تأويلات قانونية كان عليها أن تعتمد التفسير الذي يلاءم مصلحة الحكومة المركزية وحكومات الإقاليم معا[3].

وفي الواقع العملي كان التفسير القضائي وسيلة هامة للتكييف الدستوري وخاصة فيما يتعلق بالنصوص الدستورية التي تقسم السلطات التشريعية بين الحكومة المركزية أو الاتحادية وحكومات الأقاليم. إلا أن موقف القضاء الاتحادي في النظم الفدرالية قد تباين بصدد تفسير تلك النصوص، ففي كندا مال القضاء الاتحادي إلى تقليص سلطات الاتحاد التشريعية لصالح السلطات الممنوحة للمقاطعات، بينما على العكس من ذلك وسع التفسير القضائي في كل من استراليا والولايات المتحدة الأمريكية السلطة التشريعية الاتحادية على حساب السلطة التشريعية الإقليمية أو المحلية[4].

---

(1) انظر المادة (93) الفقرة (3 و 4) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.

(2) د. داود الباز – المصدر السابق – ص 104.

(3) د. داود الباز – المصدر نفسه – ص 108.

(4) د. روبرت بوي كارل فريدريك – دراسات في الدولة الاتحادية – الجزء الثالث - مصدر سابق - ص 240.

فقـد اتجهت المحكمة الأمريكية إلى توسيع اختصاصات الحكومة المركزية على حساب الولايات عن طريق التفسيرات التي قامت بها لنصوص الدستور لاسيما من خلال خلق مبدأ الاختصاصات الضمنية (The Doctrine of Implied Powers) الذي اتبعته المحكمة الاتحادية لتزويد الحكومة المركزية بكثير من الاختصاصات التي لم يرد ذكرها في البيان الحصري الذي تضمنته الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي. فبدأ الأخذ بهذا المبدأ عام 1790 حينما اقترح ((هاملتون)) الذي كان وزيراً للخزانة إنشاء بنك مركزي والذي لاقى معارضة شديدة من قبل معارضيه وعلى رأسهم جيفرسون مبررين اعتراضهم على أن الدستور حينما عدد اختصاصات الحكومة المركزية لم يذكر شيئاً عن إنشاء البنك فرد ((هاملتون)) على اعتراضات معارضيه بان الدستور وان لم ينص على سلطة الحكومة المركزية بإنشاء بنك مركزي، إلا انه هذه السلطة يمكن استخلاصها من كثير من الاختصاصات التي صرح بها الدستور للحكومة المركزية وخاصة الاختصاصات المتعلقة بسك النقود وبعض المسائل المالية، وبالفعل انتهى الأمر بإنشاء البنك المركزي وتغليب وجهة نظر هاملتون[1].

**فأيـدت المحكمة الاتحادية العليا عام 1819 برئاسـة القاضي (مارشال) دستورية إنشاء هذا البنك بالقرار الذي أصدرته فـي قضية (ماك كولوش ضد ماريلاند) (Mac calloch r. Maryland) [2] فقال**

---

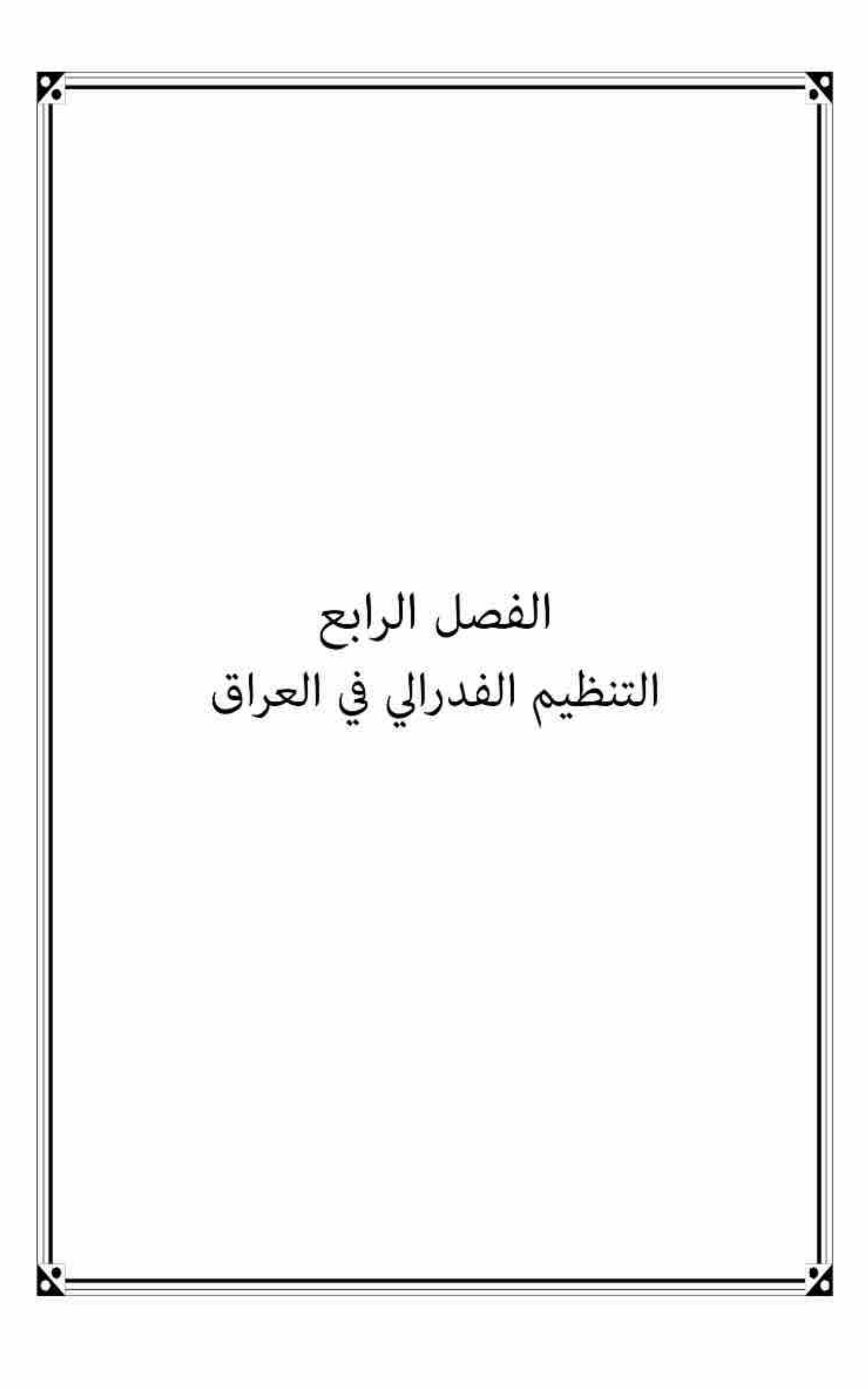
(1) د. احمد كمال أبو المجد – المصدر السابق – ص 94، 95.

(2) تتلخص وقائع هذه القضية في أن الحكومة المركزية في الولايات المتحدة الأمريكية أنشأت مصرفاً في ولاية ماريلاند التي أصدرت قانوناً بفرض ضريبة الطابع المالي على أي سند يصدر عن المصارف العاملة خارج الولاية، فطلب السيد ميكمولتش من المحكمة المحلية إعطاء الأمر بإعادة الغرامة التي استوفاها المصرف الوطني، استنادا إلى قانون يخالف الدستور الاتحادي فردت المحكمة طلبه. ولكن المحكمة العليا أجابت طلبه بعد مرافعة استمرت تسعة أيام، وقررت بمقتضاه أن من حق الكونكرس إنشاء مصرف بأي ولاية ضمن الاتحاد وباعتباره مؤسسة اتحادية فانه يكون خاضع للقانون الاتحادي الذي له التقديم على أي قانون محلي وأي قانون أو إجراء يخالف الدستور الاتحادي لا قيمة له ويجب أن يلغى .
د. خليل جريج – الرقابة القضائية على أعمال التشريع – معهد البحوث والدراسات العربية – 1971 – ص 203.
و شهاب احمد عبد اللـه النعيمي – دور المحكمة العليا الأمريكية في الرقابة على دستورية القوانين في مجال حقوق الإنسان – رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون / الجامعة المستنصرية – 2006 – ص 29.

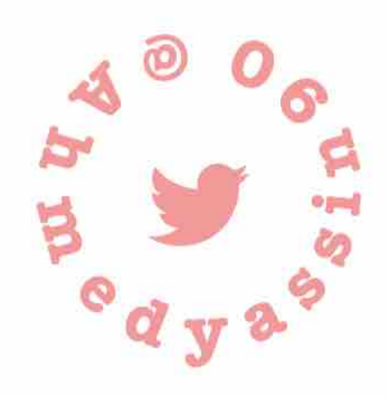
القاضي مارشال بعد أن أكد أن احد لا يملك المنازعة في أن الحكومة المركزية ذات سلطات محدودة " اننا نعتقد مع ذلك أن التفسير السليم للدستور يجب أن يمنح الحكومة السلطة التقديرية اللازمة لاختيار الوسائل التي تراها ضرورية لتنفيذ تلك السلطات، وذلك حتى تستطيع أن تؤدي الواجبات الكبيرة الملقاة على عاتقها على النحو الكفيل بتحقيق مصالح المواطنين وانه ما دامت الغاية مشروعة ولم تخرج عن نطاق الدستور، فكل سبيل مناسب لتحقيقها ويكون من شأنه على نحو واضح أن يؤدي إليها بغير مجافاة لنصوص الدستور أو لروحه يعد عملاً دستورياً جائزاً "[1] .



(1) د. كمال احمد أبو المجد - المصدر السابق - ص 96.



# الفصل الرابع
# التنظيم الفدرالي في العراق


@Ahmedyassin90

## الفصل الرابع
## التنظيم الفدرالي في العراق

**أخذت الدولة العراقية منذ تأسيسها سنة 1921 شكل دولة بسيطة موحدة، وكانت الحكومات المتعاقبة على السلطة تديرها بواسطة اللامركزية الإدارية في ظاهرها ولكنها شديدة المركزية في حقيقتها. وعلى اثر سقوط النظام السابق على يد الاحتلال الأمريكي للعراق في عام 2003 تحول العراق من دولة بسيطة موحدة إلى دولة مركبة اتحادية تقوم على أساس توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وسلطات الاتحاد.**

**ولدراسة التنظيم الدستوري للاتحاد الفدرالي في العراق وصولاً الى موقف الدستور العراقي الجديد من تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم يتحتم علينا العودة إلى الوراء، وقد وجدنا انه من المفيد افتتاح دراسة هذا الفصل بمبحث لذكر نبذة تاريخية عن العراق ما بين الاحتلال العثماني والاحتلال الأمريكي لالقاء الضوء على ما كان عليه الحال في العراق ما بين الاحتلال العثماني والامريكي في حين نخصص المبحثين التاليين لمعالجة القضايا الدستوريـة الأساسية، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية والإقليمية في مبحث و تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الاتحادية في مبحثٍ ثانٍ والتي تشكل صلب النظام الفدرالي في العراق بموجب الدستور العراقي الحالي لسنة 2005.**



## المبحــث الأول

## نبذة تاريخية عن العراق من الاحتلال إلى الاحتلال

**لم يعرف الوضع السياسي والقانوني في العراق استقرارً حقيقياً حيث توالت التغييرات وعصفت بالبلاد سلسلة من المشاكل السياسية من احتلال وحروب داخلية وخارجية أثرت على وضع العراق من نواحي متعددة، منها كيفية ممارسة السلطة وإدارة شؤون البلاد، وسنحاول من خلال المطلبين التاليين أن نلقي نظرة سريعة على هذه التغيرات في هذا المبحث.**

### المطلــب الأول

### العراق ما بين الاحتلال العثماني والاحتلال الأمريكي

**كما هو معروف كان العراق منذ عام 1534 خاضعاً لاحتلال الدولة العثمانية الذي امتد ليشمل دولاً عديدة، ولسعة تلك المساحات منحت الدول الخاضعة للاحتلال ومنها العراق حكومات محلية ذات صلاحيات اقرب ما تكون للحكم الذاتي في إطار الدولة العثمانية، وفي الحقيقة فقد العراق منذ ذلك الحين وحدته ودوره المؤثر فلم يكن سوى ولاية من بين مجموعة ولايات الإمبراطورية العثمانية التي سادها أسلوب الحكم المطلق، وخضع العراق في تلك الحقبة التاريخية إلى عدة تقسيمات إدارية انتهت بتقسيم العراق إلى ثلاث ولايات (بغداد، البصرة، الموصل)[1]. وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى وسقوط الإمبراطورية العثمانية أعيد توحيد تلك الولايات في دولة واحدة اسمها العراق بحدودها المعاصرة على يد سلطات الاحتلال**

(1) د.احسان حميد المفرجي واخرون – المصدر السابق – ص291،290.

البريطاني، حيث اقتضت مصالح بريطانيا حينذاك توحيد العراق لا البقاء على تقسيمه[1].

وقد تم تأسيس أول دولة عراقية وطنية في عام 1921 أخذت شكل دولة بسيطة موحدة تتكون من عدد من المحافظات، لذا لم تتضمن الدساتير العراقية السابقة والتي بدأت رحلتها منذ عام 1925 وهو تاريخ صدور أول دستور عراقي نصوصاً لتنظيم العلاقة ما بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم، فمن حيث الواقع خضع العراق في ظل تلك الدساتير إلى نظام المركزية الشديدة على الرغم من النص على إتباع اللامركزية الإدارية لإدارة البلاد في صلب وثائق الدساتير العراقية[2] وما تبعها من قوانين لمحاولة توزيع الوظائف الإدارية بين حكومة المركز وبين كيانات محلية بدءاً بقانون إدارة الألوية الصادر في عام 1927 وقانون رقم (84) لسنة 1931 المسمى بقانون إدارة البلديات والذي عدل

---

(1) لمزيد من التفاصيل عن تلك الفترة راجع د.عمر مولود – المصدر السابق – ص 26،37.

(2) لقد خصص القانون الأساسي الأول الصادر في 21 آذار عام 1925 المواد (109-112) من الباب السابع لإدارة الأقاليم فنصت المادة (109) منه على أن " تعين المناطق الإدارية وأنواعها وأسماؤها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابهم في العراق بقانون خاص " ونصت المادة 111 من نفس القانون على أن " تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص وفي المناطق الإدارية تقوم مجالس إدارية بالوظائف التي تناط بها بموجب القانون ".

كما تناول الدستور العراقي الصادر في 29 نيسان عام 1964 المؤقت تنظيم للإدارة المحلية، بنص المادة (83) على أن " تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم وتدار وفقاً للقانون ". وأبقى الدستور العراقي الصادر في 21 أيلول عام 1968 على هذا النص وأصبح فيه المادة (77).

ونصت المادة (8/ب) من الدستور العراقي المؤقت لسنة 1970 على أن " تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية وتنظم على أساس الإدارة اللامركزية ".

عدة مرات إلى أن حل محله قانون إدارة الألوية رقم (16) لسنة 1945، والذي طرأت عليه عدة تعديلات، ثم حل محله قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 وأيضا أجريت عليه تعديلات إلى أن حل محله قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969.

حيث يشير ظاهر نصوص تلك القوانين الى أنها تتضمن أحكام ومبادئ اللامركزية الإدارية، إلا أنه من يمعن النظر في نصوصها المتعلقة بطريقة تكوين المجالس المحلية أو تحديد اختصاصاتها يتبين له ان فيها إلغاءً لجوهر اللامركزية الإدارية[1].

لذا لا نتفق مع من يذهب[2] إلى أن نظام الحكم الذاتي في العراق كان نتيجة تطور اللامركزية الإدارية، ونؤيد من يرى[3] ان بوادر اللامركزية برزت بشكل واضح في العراق بمنح منطقة كردستان حكماً ذاتياً والذي وجد اساسه بتعديل الدستور العراقي المؤقت لسنة 1970 بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (247) في 11اذار 1974 وذلك باضافة فقرة (ج) إلى المادة الثامنة من الدستور والتي تنص على أن " تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد بالحكم الذاتي لمنطقة كردستان وفقاً لما يحدده القانون " وطبقاً لذلك صدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان المرقم (33) لسنة 1974 والذي اكد حكم الفقرة المذكورة اعلاه بنصه في المادة (الاولى / أ) على ان

(1) راجع بشأن أساليب تكوين المجالس المحلية وفق القوانين المذكورة واختصاصاتها. د. منذر الشاوي - نظرية القانون الدستوري (نظرية الدولة) - مصدر سابق - ص 230-249.
(2) د.علي محمد بدير و د.عصام عبد الوهاب و د.مهدي ياسين - المصدر السابق - ص189.
(3) من هذا الرأي د.شاب توما منصور - القانون الاداري - الكتاب الأول - الطبعة الأولى - مطبعة دار العراق للطبع والنشر - 1979 - 1980 - ص 164.

"تتمتع منطقة كردستان بالحكم الذاتي وتسمى المنطقة حيثما وردت في هذا القانون "، ونصت الفقرة (ج) من المادة الاولى على ان " تعتبر المنطقة وحدة ادارية واحدة لها شخصية معنوية تتمتع بالحكم الذاتي في اطار الوحدة القانونية والسياسية والاقتصادية للجمهورية العراقية وتجري التقسيمات الادارية فيها وفقاً لاحكام قانون المحافظات مع مراعاة احكام هذا القانون"[1].

ومن تلك النصوص يتبين ان اهم الاسس او المبادئ التي قام عليها نظام الحكم الذاتي في العراق يمكن اجمالها بثلاث نقاط نوردهـا بما يلي :-

أولا : تعد منطقة الحكم الذاتي وحدة ادارية واحدة تتمتع بشخصية معنوية وتتولى ادارة شؤونها المحلية بنفسها ضمن الحدود المعينة في قانون الحكم الذاتي، ولها استقلال مالي وميزانية خاصة ضمن ميزانية الدولة الموحدة تشكل كل من (الضرائب والرسوم المقررة للبلديات والادارات المحلية المفروضة بموجب القوانين المختصة، اثمان المبيعات، اجور الخدمات، الحصة المقررة من ارباح المصالح والمؤسسات المشمولة بميزانية المنطقة، ضريبة العقار الاساسية والاضافية ضمن المنطقة، ضريبة الارض الزراعية، وحصة الاصلاح الزراعي، ضريبة العرصات، ضريبة التركات، رسوم تسجيل العقار، رسوم المحاكم والغرامات التي تفرضها، الطوابع المالية، رسوم تسجيل السيارات) المصادر الرئيسة لايرادات ميزانية المنطقة. ومع ذلك فان منح المنطقة حكماً ذاتياً لا يؤثر على وحدة الدولة السياسية والقانونية، فسلطة الدولة المركزية تمتد على كل اقليم الدولة بدون استثناء بما فيه اقليم منطقة الحكم الذاتي[2].

(1) د. شاب توما منصور – المصدر السابق – ص 158.

(2) د. منذر الشاوي – المسألة القومية والحكم الذاتي – بحث منشور في مجلة الحقوقي – العددان الثالث والرابع – السنة السادسة – كانون الاول – 1974 – ص 19.

**ثانيا : لكي تتمكن منطقة الحكم الذاتي من ادارة شؤونها يقر القانون بان يكون لها هيئات محلية مستقلة عن الهيئات المركزية في الدول تتمثل في المجلس التشريعي والمجلس التنفيذي:**

أ- المجلس التشريعي :-

**يتكون المجلس التشريعي استناداً الى قانون المجلس التشريعي لمنطقة الحكم الذاتي رقم (56) لسنة 1980 من عدد من الاعضاء لا يقل عددهم عن خمسين عضوا يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب الحر المباشر بالاقتراع السري ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس التشريعي وعضوية المجلس الوطني[1].**

**ويمارس المجلس التشريعي لمنطقة الحكم الذاتي نوعين من الاختصاصات، اختصاصات تشريعية واخرى مالية، وتتمثل الاختصاصات التشريعية التي يمارسها المجلس التشريعي بوضع نظامه الداخلي، اتخاذ القرارات التشريعية اللازمة لتطوير المنطقة والنهوض بمرافقها الاجتماعية والثقافية والعمرانية والاقتصادية ذات الطابع المحلي وفي حدود السياسة العامة للدولة، اتخاذ القرارات التشريعية التي تتعلق بتطوير الثقافة واتخاذ القرارات التشريعية الخاصة بالدوائر شبه الرسمية والمؤسسات والمصالح ذات الطابع المحلي[2].**

**أما الاختصاصات المالية للمجلس فهي اقتراح الميزانية الخاصة بالمنطقة، وإقرار الحسابات الختامية بعد تدقيقها من قبل ديوان الرقابة المالية ورفعها للسلطة التشريعية للتصديق عليها، وإدخال التعديلات على ميزانية المنطقة**

(1) د.إحسان المفرجي وآخرون – المصدر السابق – ص 437.
(2) د. منذر الشاوي – المسألة القومية والحكم الذاتي – مصدر سابق – ص 22-23.

في حدود المبالغ والأغراض التي خصصت من اجلها على أن لا يتعارض ذلك مع القوانين وخطط التنمية في الدولة[1].

ب- المجلس التنفيذي :

يعد المجلس التنفيذي الهيئة التنفيذية لمنطقة الحكم الذاتي، يتكـون المجلس من الرئيس ونائبه وعدد من الأعضاءلا يقل عن عشرة ولا يزيد على اثني عشر[2].

ويمارس المجلس اختصاصات تنفيذية وتشريعية وإدارية، والاختصاصات التنفيذية هي ضمان تنفيذ القوانين والأنظمة، الالتزام بأحكام القضاء، حفظ الأمن والنظام العام، حماية المرافق العامة الوطنية والمحلية وأموال الدولة العامـة والخاصة، وأخيراً تنفيذ ميزانية المنطقة.

أما الاختصاص التشريعي فيتمثل في إصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القرارات التشريعية المحلية في حين يشمل الاختصاص الإداري تعيين موظفي إدارة الحكم الذاتي الذين لا يتطلب تعيينهم إصدار مرسوم جمهوري وموافقة رئيس الجمهورية وفق قوانين الخدمة والملاك المطبقة على موظفي الجمهورية العراقية، كما يشرف المجلس التنفيذي على المرافق والمؤسسات العامة المحلية في المنطقة[3].

ثالثا : العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات الحكم الذاتي من اجل المحافظة على وحدة الدولة السياسية والقانونية وضمان عدم تجاوز هيئات الحكم الذاتي عند ممارسة اختصاصاتها الحدود المرسومة لها بمقتضى القانون،

(1) د. منذر الشاوي – المصدر السابق – ص 23.

(2) د. منذر الشاوي – المصدر نفسه – 23.

(3) د. منذر الشاوي – المسألة القومية والحكم الذاتي - مصدر سابق – ص 24.

منحت الحكومة المركزية سلطة الرقابة على الهيئات المحلية لمنطقة الحكم الذاتي من جهة والرقابة على أعمالها من جهة أخرى :

1- الرقابة على الهيئات : وتتمثل هذه الرقابة بالاتي :

أ-رقابة الحكومة المركزية على المجلس التشريعي، وتتمثل هذه الرقابة بإعطاء رئيس الجمهورية الحق بحل المجلس التشريعي المنتخب من قبل سكان المنطقة في الحالة التي يتعذر فيها ممارسة صلاحياته بسبب استقالة نصف أعضائه أو عدم توافر النصاب القانوني خلال ثلاثين يوما من تاريخ دعوته للانعقاد[1].

ب-رقابة الحكومة المركزية على المجلس التنفيذي : لقد أعطى قانون الحكم الذاتي رئيس الجمهورية سلطة مباشرة على المجلس التنفيذي حيث يتطلب تعيين أعضاء هذا المجلس إصدار مرسوم جمهوري أو موافقة رئيس الجمهورية. ويملك رئيس الجمهورية حق إعفاء رئيس المجلس التنفيذي، وفي هذه الحالة يعد المجلس منحلاً ويخول رئيس الجمهورية بان يختار احد أعضاء المجلس التشريعي المنتخب ويكلفه برئاسة وتشكيل المجلس التنفيذي[2].

2- الرقابة على أعمال هيئات الحكم الذاتي :

تمارس الحكومة المركزية الرقابة على قرارات هيئات الحكم الذاتي للوقوف على مدى توافقها مع القواعد القانونية للدولة، وقد نظم قانون الحكم الذاتي هذه الرقابة حيث نص في مادته التاسعة عشرة على أن " تمارس الرقابة على مشروعية قرارات هيئات الحكم الذاتي محكمة تمييز العراق في هيئة

(1) د. علي محمد بدير واخرون - المصدر السابق - ص 203.

(2) د. علي محمد بدير واخرون - المصدر السابق - ص 203.

خاصة تتكون من رئيس المحكمة وأربعة أعضاء يختارهم أعضاء محكمة التمييز من بينهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ".

وتعد قرارات هيئات الحكم الذاتي والتي تقرر هيئة الرقابة عدم مشروعيتها ملغاة من تاريخ صدورها. ومن الجدير بالذكر لا تقتصر رقابة الحكومة المركزية على مشروعية قرارات هيئات الحكم الذاتي بل قد تكون رقابة السلطـة المركزية رقابة ملائمة(1).

فإذا كان من الممكن أن نوجز ما تم عرضه، يمكن القول بان احد المشاكل الأساسية التي واجهها العراق خلال هذه المرحلة من تاريخه الدستوري تمركز معظم الصلاحيات في يد الحكومة المركزية وحرمان بقية مناطق العراق من الكثير من الصلاحيات لإدارة شؤونها المحلية، باستثناء منطقة كردستان التي تعد مـن الناحية الواقعيـة أقليم أقام مؤسسات سياسية خارج سلطة وسيادة الدولة العراقية منذ عام 1991م. حيث أعلن برلمان الإقليم في عام 1992م بأنه يلتزم بالبقاء داخل الدولة العراقية كإقليم اتحادي(2).

## المطلب الثانـي

## العـراق ما بعـد الاحتـلال

بعد الحرب الأمريكية على العراق في آذار عام 2003 والتي انتهت باحتلال العراق في 9 نيسان / 2003، تولت سلطة الائتـلاف المؤقـتة برئاسـة بول بريمر إدارة شـؤون العـراق فأصـدرت جملـة مـن القرارات والأوامر(3). ومن

(1) د. منذر الشاوي - المسألة القومية والحكم الذاتي - مصدر سابق - ص 27.
(2) أريان محمد علي - المصدر السابق - ص 23.
(3) للاطلاع على بعض الأوامر الصادرة عن سلطة الائتلاف الموحد راجع الجريدة الرسمية لجمهورية العراق - الوقائع العراقية - العدد (3891) - المجلد الخامس - مايس - 2004 - ص 1-95.

ضمنها تشكيل مجلس الحكم بموجب اللائحة التنظيمية رقم (6) في 13 / تموز / 2003[1]. واقر مجلس الأمن بان مجلس الحكم وأعضائه من الوزراء يشكلون الكيانات الرئيسية للإدارة العراقية المؤقتة ويجسد سيادة دولة العراق خلال الفترة الانتقالية وذلك بمقتضى نص الفقرة الرابعة من قراره المرقم (1511)[2]، كما اعترفت الجامعة العربية بمجلس الحكم كممثل شرعي للعراق وسمحت لممثله شغل المقعد المخصص للعراق في الجامعة العربية.

وكان مجلس الحكم الذي يضم (25) عضواً يمثلون أحزاب وتكتلات عراقية مختلفة كانت مناهضة للحكم السابق[3] قد منح صلاحيات لإدارة العراق من الناحية النظرية[4]، لكن من الناحية الحقيقية كانت سلطة الائتلاف تملك الصلاحيات الكاملة حسب قوانين الحرب والاحتلال العسكري.

---

(1) اللائحة التنظيمية رقم (6) الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 2004/7/13 والمنشورة على الموقع الالكتروني :

في 2004/5/4 www.cpa-iraq.org/arabic/regulation

(2) الجريدة الرسمية لجمهورية العراق - المصدر السابق - ص 78.

(3) انظر الموسوعة الحرة - مجلس الحكم في العراق على الموقع الالكتروني :

www.google delsadranced search

(4) نص القسم (6) من اللائحة التنظيمية رقم (7) الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة والمتعلقة بصلاحية مجلس الحكم والوزارات العراقية على ما يلي " تدرك سلطة الائتلاف المؤقتة أن مجلس الحكم وأعضائه من الوزراء، كما هو منصوص عليه في القرار رقم (1511) يشكلون الكيانات الرئيسية للإدارة العراقية المؤقتة. ..... وتدرك السلطة أن هذه الكيانات تماشياً مع القرارين (1483 و 1511) لها صلاحية القيام بالوظائف المحددة لها في هذه اللائحة وتحمل المسؤوليات المنصوص عليها فيها. ويتم بالتالي بموجب هذه اللائحة تفويض مجلس الحكم لممارسة أي سلطات إضافية تملكها سلطة الائتلاف المؤقتة وتتعلق بمثل هذه الوظائف والمسؤوليات. ويجوز لمجلس الحكم بالتالي تفويض غيره لممارسة تلك السلطات بالطريقة التي يراها مناسبة وعلى نحو يتماشى مع هذه اللائحة " الجريدة الرسمية لجمهورية العراق - الوقائع العراقية - المصدر السابق - ص 85،86.

ومن المهام التي أوكلت إلى مجلس الحكم وضع آلية لتشكيل حكومة عراقية تمثل كل مكونات الشعب العراقي و يعترف بها المجتمع الدولي، وكان من بين المهام الأساسية التي يجب أن يقوم بها المجلس والتي تضمنها بيان مجلس الحكم وضع الإجراءات اللازمة لصياغة دستور ووضع أسس النظام الديمقراطي والاتحادي والتعددي الذي يضمن الحقوق والحريات العامة للأفراد ويحترم الهوية الإسلامية لأكثرية الشعب العراقي.

واستنادا إلى ذلك شكل مجلس الحكم لجنة لصياغة الدستور انحصرت مهمتها بتقديم الاقتراحات والتوصيات حول المسائل الدستورية إلى مجلس الحكم[1]، وبعد مناقشات وحوارات دارت بين القوى السياسية العراقية المختلفة تم التصويت على قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بإجماع المجلس ليلة 1 /آذار / 2004[2]. وكان قانون إدارة الدولة بمثابة الأحكام والقوانين التي سارت بمقتضاها الدولة العراقية خلال الفترة الانتقالية التي بدأت من 3 /حزيران / 2004 وحتى تبني الدستور الدائم حين ألزم الدستور الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد أقصاه 15 / آب / 2005 لغرض إجراء استفتاء عليه في 15/ تشرين الأول / 2005[3].

وسنتناول في هذا المطلب طبيعة نظام الحكم في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بشيء من الإيجاز قبل مناقشة التنظيم الفدرالي في ظل الدستور العراقي لسنة 2005.

---

(1) أريان محمد علي - المصدر السابق - ص 21.

(2) د.ممدوح عبد الكريم حافظ - المصدر السابق - ص 32.

(3) د.خيري عبد الرزاق جاسم - العلاقة بين قانون إدارة الدولة والدستور الدائم - نظام الحكم - بحث منشور من قبل المعهد الوطني للدراسات والبحوث - بغداد - 2005 - ص 177.

طبيعة نظام الحكم في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية:

**يعد قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بمثابة أول دستور عراقي مؤقت يصدر بعد الاحتلال الأمريكي للعراق، ويشكل هذا القانون حدثاً تاريخياً مهماً في تاريخ العراق السياسي والدستوري حيث تحول بموجبه العراق من دولة موحدة بسيطة إلى دولة اتحادية مركبة، إذ ينص بصورة صريحة على أن " نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي فيدرالي ديمقراطي تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب"[1].**

**فالنظام الذي تبناه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية نظام اتحادي (فيدرالي) يقوم على أساس توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية التي تتألف من (الجمعية الوطنية باعتبارها السلطة التشريعية الاتحادية، ومجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء بضمنه رئيس الوزراء باعتبارها السلطة التنفيذية الاتحادية، والسلطة القضائية الاتحادية)[2]، وبين حكومات الأقاليم. آخذاً بأسلوب حصر اختصاصات الحكومة الاتحادية وترك ما عداها لحكومات الأقاليم[3].**

---

(1) المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

(2) انظر المادة (24) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

(3) تنص المادة (57/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية على أن " جميع الصلاحيات التي لا تعود حصراً للحكومة العراقية الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات وذلك بأسرع ما يمكن، وبعد تأسيس المؤسسات الحكومية المناسبة".

وتتمثل الاختصاصات التي تمارسها الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر في المسائل الاتية :-

1-رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والسياسية التجارية والخارجية وسياسات الاقتراض السيادي.

2-وضع وتنفيذ سياسة الأمن الوطني بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدامتها وتأمين وحماية وضمان امن حدود البلاد والدفاع عن العراق.

3-وضع التشريعات الخاصة بالجنسية والتجنس، وكذلك الهجرة واللجوء.

4-رسم السياسة المالية وإصدار العملة، وتنظيم الكمارك، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

5-تنظيم أمور المقاييس والأوزان ورسم السياسة العامة للأجور.

6-إدارة الثروات الطبيعية للعراق والتي تعود لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات وإدارات هذه الأقاليم والمحافظات، وتوزيع الواردات الناتجة عن هذه الثروات عن طريق الميزانية العامة، وبشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع الأخذ بنظر الاعتبار المناطق التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، ومعالجة مشاكلها بشكل ايجابي، واحتياجاتها ودرجة التطور في المناطق المختلفة من البلاد.

7-تنظيم سياسة الاتصالات[1]. أن توزيع الاختصاصات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في الحقيقة يجسد العلاقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان باعتباره الإقليم الوحيد الذي يرتبط بالحكومة

(1) المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

المركزية برباط الاتحاد الفدرالي، إذ اعترف القانون بحكومة إقليم كردستان (المجلس الوطني الكردستاني، ومجلس وزراء كردستان، والسلطة القضائية في الإقليم) بصورة رسمية[1]. وينص على أن " تستمر حكومة إقليم كردستان في مزاولة أعمالها الحالية طوال المرحلة الانتقالية، إلا ما يتعلق بالقضايا التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية ". وكذلك إعطاء حكومة إقليم كردستان الحق بتنظيم شؤونها الإقليمية بالسيطرة على الأمن الداخلي وقوات الشرطة، وكذلك تنظيم الضرائب والرسوم داخل الإقليم[2]. كما ينظم القضايا التي صدرت بشأنها القوانين باستثناء القضايا التي تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

أما فيما يتعلق بتطبيق القوانين الاتحادية في إقليم كردستان، فان قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية يسمح للمجلس الوطني الكردستاني تعديل تنفيذ القوانين داخل إقليم كردستان، ولكن فيما يتعلق بالأمور التي ليست من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية السالفة الذكر والمنصوص عليها ضمن المادة (25) من القانون، وفي المادة (43/د) التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية[3].

---

(1) المادة (53/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

(2) المادة (54/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

(3) تنص المادة (43/د) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية على أن " تبت محاكم اتحادية في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، ويكون تأسيس هذه المحاكم من اختصاص الحكومة الاتحادية حصراً، سيكون تأسيس هذه المحاكم في الأقاليم بالتشاور مع رؤساء مجالس القضاء في الأقاليم وتكون الأولوية لتعيين القضاة في تلك المحاكم أو نقلهم إليها هي للقضاة المقيمين في الأقليم ".

## المبحث الثاني
## مسلك الدستور العراقي من التنظيم الدستوري
## للسلطات الاتحادية والإقليمية

**تنظيم السلطات العامة وتحديد اختصاصاتها جوهر أي وثيقة دستورية، ومحور ارتكازها، واتفاقاً مع مبدأ ثنائية السلطات في جميع النظم الفدرالية، فان أي دستور اتحادي يولي جلّ اهتمامه للسلطات الاتحادية والإقليمية ولذلك فانه يمثل محور دراستنا طالما كنا بصدد بحث النظام الاتحادي في العراق.**

**ولذلك سنتعرض لهذه المسألة في هذا المبحث من خلال تقسيمه الى مطلبين. نخصص الأول منهما للتنظيم الدستوري لدولة المركز، ثم نعرض في الثاني للتنظيم الدستوري والقانوني للأقاليم في العراق.**

### المطلب الأول
### التنظيم الدستوري لدولة المركز
### ومظاهر الاتحاد في الدستور العراقي لسنة 2005

#### الفرع الأول
#### الدستـــور الاتحـــادي

**يعد الدستور العراقي الاتحادي لسنة 2005 الأساس القانوني للاتحاد الفدرالي في العراق والذي يجب أن يسمو على جميع الدساتير فـي الأقاليم بحيث لا ينبغي أن تتعارض بأي شكل مـن الأشكال معه، وهذا ما أكدته المادة (120) من الدستور والتي قضت بأن جميع الدساتير في الأقاليم يجب أن**

لا تتعارض مع هذا الدستور[1]. فهو الذي يتولى توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية وسلطات الأقاليم.

والدستور العراقي أسوة بالدساتير الاتحادية دستور جامد تتمثل مظاهر جموده بإجازة تعديل نصوصه بإجراءات خاصة تختلف[2] باختلاف النصوص الدستورية المراد تعديلها، فقد تم تحديد ثلاثة أنماط من الإجراءات لتعديل أجزاء مختلفة من الدستور كالآتي :-

1-تحريم تعديل النصوص الدستورية الواردة في الباب الأول والثاني من الدستور والمتعلقة بالمبادئ الأساسية ومنها شكل الدولة الاتحادي والحقوق المدنية والسياسية للمواطنين، إلا بعد مضي دورتين انتخابيتين وبشرط الحصول على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال مدة سبعة أيام[3].

2-إجراءات تتطلب موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية لتعديل النصوص الدستورية التي تتضمنها الأبواب الأخرى من الدستور[4].

3-التعديلات التي من شأنها الانتقاص من صلاحيات الاقاليم تتطلب موافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني بالاضافة الى موافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام[5].

---

(1) الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) حصر الدستور العراقي لسنة 2005 اقتراح تعديل الدستور بـ (رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء مجتمعين، أو خمس أعضاء مجلس النواب). انظر المادة (126/ أولا) من الدستور أعلاه.

(3) المادة 126 / ثانيا من الدستور العراقي لسنة 2005.

(4) المادة 126 / ثالثا من الدستور العراقي لسنة 2005.

(5) المادة 126 / رابعاً من الدستور العراقي لسنة 2005

## الفــرع الثاني

## السلطة التشريعية الاتحادية

**مسايرة للاتجاه الغالب فــي النظم الفدرالية اخذ الدستور العراقي لسنة 2005 بنظام المجلسين لتشكــيل السلطــة التشريعية الاتحادية (البرلمان الاتحادي) يسمى المجلس الاول مجلس النواب، والمجلس الثاني مجلس الاتحاد[1].**

اولا : مجلس النواب

أ- تشكيله[2] :

**يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء[3] يتم انتخابهم على اساس عدد السكان بطريقة الاقتراع العام السري، بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بكامله. ويشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون عراقياً، وكامل الاهلية، مع احالة تنظيم الشروط الباقية للناخب او المرشح للقانون[4].**

---

**(1) انظر المادة (48) من الدستور العراقي لسنة 2005.**

**(2) انظر المادة (49) من الدستور العراقس لسنة 2005.**

**(3) يتألف مجلس النواب مـن 275 عضواً، تم انتخابهم بموجب قـانون الانتخابـات. انظـر المـادة (2) من النظام الداخلي لمجلس النواب – الوقائع العراقيـة – الجريـدة الرسـمية لجمهوريـة العراق العدد 4032 – 17 محرم 1428هـ / 5 شباط 2007 / الفقرة ثالثاً من الدستور.**

**(4) وتطبيقاً لذلك حـددت المـادة (13) مـن النظـام الـداخلي لمجلـس النـواب الشروط الواجـب توافرها في عضو مجلس النواب بالاتي :-**

**"1- ان يكون عراقياً كامل الاهلية.**

**2- إلا يكون مشمولاً باجتثاث البعث وفقاً للمادة (135) / الفقرة ثالثاً من الدستور.**

**3- ان تنطبق عليـــه الشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الانتخابات".**

**النظام الداخلي لمجلس النواب – المصدر السابق.**

وينتخب مجلس النواب لمدة اربع سنوات تقويمية[1]، على ان ينتخب الاعضاء من بينهم رئيساً ونائبين بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بطريقة الانتخاب السري المباشر[2]. ولم يشترط المشرع الدستوري بان يكون المرشح لعضوية مجلس النواب حائزاً على شهادة جامعية او ما يعادلها. فنقترح ان يتم اضافة هذا الشرط لاهمية هذا المجلس.

ب-اختصاصاته

يمارس مجلس النواب الاختصاصات الاتية[3] : (تشريع القوانين الاتحادية، تنظيم المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، الموافقة على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية، تعيين رئيس الاتحاد العام، تعيين رئيس هيئة الاشراف القضائي، تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة، تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة، ورئيس جهاز المخابرات، ومساءلة رئيس الجمهورية او اعفائه، استجواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء، سحب الثقة من احد الوزراء، استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة واعفائهم، الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ، اقرار الموازنة العامة وله اجراء المناقلة بين ابوابها ونصوصها وتخفيض مجمل مبالغها، وله ان يقترح زيادة اجمالي مبالغ النفقات.

ثانيا : مجلس الاتحاد

ويتألف هذا المجلس من ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم، اما عن طريقة تشكيله فيمكن القول بان المشرع الدستوري قد سلك مسلكاً فريداً من نوعه بالنسبة للنظم الفدرالية التي اشرنا اليها، فمن جهة

(1) المادة (56) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(2) المادة (55) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(3) المادة (61) من الدستور العراقي لسنة 2005.

احال الدستور العراقي لسنة 2005 لمجلس النواب تحديد عدد اعضاء هذا المجلس وشروط العضوية فيه واختصاصاته بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاءه[1]. ومن جهة اخرى لم يقرر الدستور الاخذ بمبدأ المساواة لتمثيل الاقاليم في هذا المجلس على الرغم من اهمية هذا المجلس في حفظ توازن العلاقة بين السلطات المركزية والاقليمية على النحو الذي اشرنا اليه في النظم الفدرالية، ونص الدستور على تأجيل العمل في انشاء هذا المجلس بموجب المادة (137) من الدستور[2].

والحظر هنا نسبي مؤقت سببه الظروف الانتقالية وعدم معرفة عدد الاقاليم، حيث تم احالة تحديد اجراءات تشكيل الاقاليم الى قانون، ومما يؤخذ على التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد نص الدستور على تشكيله من عدد من الممثلين عن الاقاليم والمحافظات على الرغم من ان المحافظات وحدات ادارية، ومن المتفق عليه فقهاً لا تمنح الوحدات الادارية دور للمشاركة في ارادة الدولة. وكان من الاجدر بالمشرع الدستوري النص على ان يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد تمثل فيه الاقاليم على اساس المساواة، يتم انتخابهم بواسطة المجالس التشريعية للاقاليم وذلك تلافياً لمساوئ التمثيل البرلماني في المجلس الاول القائم على اساس عدد السكان حيث تتمتع الوحدات الكبيرة. بمقاعد برلمانية اكثر مما تملك الوحدات الاعضاء ذات الاعداد السكانية القليلة مما يؤدي الى ضعف صوتها في البرلمان[3].

(1) المادة (65) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) نصت المادة (137) من الدستور العراقي لسنة 2005 على ما يلي : " يؤجل العمل باحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور، الى حين صدور قرار من مجلس النواب باغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور ".

(3) المادة (66) من الدستور العراقي لسنة 2005.

## الفرع الثالــث

## السلطة التنفيذية الاتحادية

**تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء :**

أولا : رئيس الجمهورية :

**رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه وفقاً لاحكام الدستور[1] ينتخبه مجلس النواب من بين اعضائه بأغلبية عدد اعضائه[2] لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد[3]، ويشترط الدستور في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين[4]، كامل الاهلية واتم الاربعين من عمره[5]، له خبرة سياسية وذا سمعة حسنة[6]، وأخيراً غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف[7]. ويتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تشريفية واحتفالية، تتمثل باصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري[8]، المصادقة على**

---

(1) المادة (67) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) المادة (70/ اولا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(3) المادة (72/ اولا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(4) المادة (68/ اولا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(5) المادة (68 / ثانيا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(6) المادة (68/ ثالثا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(7) المادة (68 / رابعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(8) المادة (73 / اولا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب[1]، ويصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب[2]، ويدعو مجلس النواب للانعقاد[3]، ويمنح الأوسمة والنياشين بتوجيه من رئيس مجلس الوزراء[4]، وقبول السفراء[5]، وإصدار المراسيم الجمهورية[6]، والمصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة[7]، والقيام بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريفية والاحتفالية[8] ويمنحه الدستور صلاحيات رئاسية اخرى واردة في الدستور الاتحادي[9].

ثانياً :- مجلس الوزراء :

أ- تكوينــه :

يتكون مجلس الوزراء من رئيس المجلس، وعدد من الوزراء، يتولى رئاسته مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب بتكليف من رئيس الجمهورية[10]، ويشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية، على أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، وأتم الثلاثين من

(1) المادة (73 / ثانيا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(2) المادة (73 / ثالثا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(3) المادة (73 / رابعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(4) المادة (73 / خامسا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(5) المادة (73 / سادسا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(6) المادة (73 / سابعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(7) المادة (73 / ثامنا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(8) المادة (73 / تاسعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(9) المادة (73 / عاشرا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(10) المادة (76 / اولا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

عمره[1]. ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزاراته خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف[2]، ويشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب، وان يكون حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها[3].

يكون رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب[4].

ب- اختصاصات مجلس الوزراء

يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية[5] (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، اقتراح مشروعات القوانين وإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين، إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية، التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة و رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية، بالإضافة إلى التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها أو من يخوله).

---

(1) المادة (77 / اولا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(2) المادة (76 / ثانيا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(3) المادة (77 / ثانيا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(4) المادة (78) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(5) المادة (80 / أولا / ثانيا / ثالثا / رابعا/ خامسا / سادسا ) على التوالي من الدستور العراقي لسنة 2005.

## الفرع الرابـع

## القضاء الاتحادي او السلطة القضائية الاتحادية

**لقد افرد الدستور العراقي لسنة 2005 الفصل الثالث من الباب الثالث منه للسلطة القضائية الاتحادية[1]، ومن بينها المحكمة الاتحادية العليا فنصت الفقرة الاولى من المادة 92 من الدستور العراقي الحالي علــى ان " المحكمة الاتحاديـة العليا هيئة قضائية مستقلة ماليا واداريا ".**

**واعتبار المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة تبعا لنصوص الدستور فأنها لا تعد جزءا من التنظيم القضائي، وانما تعد بذاتها مستقلة عنه فهي تستقل عن وزارة العدل وعن هيئاتها، وسنعرض لتشكيلها قبل التطرق لاختصاصها.**

أولا : تشكيل المحكمة الاتحادية العليا:

**خصص الدستور العراقي لسنة 2005 الفقرة الثانيـة مـن المـادة 92 لبيـان الكيفية التي تشكل بها المحكمة الاتحادية العليا وطبقا للفقرة الثانية من هـذا النص " تتكون المحكمة من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب " ومن هنا نجد ان المشرع الدسـتوري قـد احال امـر تشـكيل هـذه المحكمـة الى السـلطة التشريعيـة الاتحاديـة (البرلمـان الاتحادي) واكد عـلى ان تشـكل بقـانون يصـدر باغلبيـة ثلثـي اعضـاء مجلـس**

---

(1) نصت المادة (89) من الدستور العراقي لسنة 2005 على ما يلي : " تتكون السـلطة القضـائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمـة التمييـز الاتحاديـة وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي والمحاكم الاتحاديـة الأخـرى التـي تـنظم وفقـاً للقانون ".

النواب[1] نظرا لاهمية هذا القانون النابعة عن اهمية الدور الذي تضطلع به المحكمة الاتحادية العليا. وكان من الاجدر بالمشرع الدستوري تحديد عدد قضاة المحكمة الاتحادية العليا، والتطرق الى طريقة اختيارهم بصلب الوثيقة الدستورية. كما يؤخذ على هذا النص ذكر جملة (خبراء في الفقه الاسلامي) على الرغم من ان هذه المحكمة هيئة قضائية مهمتها قانونية بحتة، بالاضافة الى وجود خلافات فقهية واسعة النطاق بين رجال المذاهب المختلفة وهذا بدوره يؤدي الى وضع العديد من العراقيل امام عمل المحكمة لذا كان من المفروض قصر العمل بها على ذوي الخبرة من القضاة، وتحصينهم بضمانه عدم القابلية للعزل لحمايتهم من تدخل اي سلطة اخرى، وتمكينهم من اصدار الاحكام دون تأثر او تأثير من ضغوط خارجية.

ثانيا : اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا:

لقد أسبغ الدستور العراقي لسنة 2005 على المحكمة الاتحادية العليا ولاية واسعة[1] جمعت فيها بين كونها محكمة دستورية عليا تبحث دستورية القوانين

---

(1) في حين تصدر القوانين الاخرى بالاغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد النواب . انظر المادة (59) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

(2) أناط الدستور العراقي لسنة 2005 بالمحكمة الاتحادية العليا في المادة (93) منه الاختصاصات الاتية :

" 1- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة.

2- تفسير نصوص الدستور.

3- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات، والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الافراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

4- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.

5- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم او المحافظات.

6-الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون.

7- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

8- أ- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للاقاليم والمحافظات.

ب-الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للاقاليم او المحافظات".

وتختص بتفسير احكام الدستور، وكونها سلطة تحكيم عليا تفصل في المنازعات بين الاقاليم الاعضاء في الاتحاد، او بينها وبين حكومة الاتحاد، وكونها محكمة تأديبية تختص بمساءلة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وكونها محكمة تنازع على رأس القضاء في البلاد تفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الاقاليم، او فيما بين الهيئات القضائية للاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

و يجدر بنا التنويه الى اننا سنعرض لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالقدر الذي يخدم موضوع الدراسة، في المحافظة على التوازن الذي يقيمه الدستور الاتحادي بين الحكومة المركزيـة وحكومات الأقاليم، لذا سنتطرق لهذا الدور من خلال البحث في اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في مجال الدستور.

تتمثل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في مجال الدستور بتفسير الدستور والرقابة على دستورية القوانين.

أ - تفسير الدستور

تختص المحكمة الاتحادية العليا طبقا للمادة (93 / ثانيا) من الدستور العراقي لسنة 2005 بتفسير نصوص الدستور، ولم تستثن المادة المذكورة خضوع أي نص من الوثيقة الدستورية لهذا الاختصاص الا ان هذا الاختصاص

لا يتجاوز الدستور الى أي نص قانوني اخر. اما عن الجهة التي يحق لها طلب التفسير فلم يتضمن الدستور العراقي لعام 2005 أي اشارة الى الجهة التي يعود لها الحق بطلب تفسير نصوص الدستور، كما لم يحدد قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 والذي صدر استنادا لقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الجهة التي يعود لها هذا الحق، ويعود السبب في ذلك الى ان تفسير الدستور لم يكن من بين اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بموجب ذلك القانون فقد منحت المحكمة الاتحادية العليا هذا الاختصاص بموجب الدستور العراقي لسنة 2005 ومن الناحية الواقعية يتبين من الاراء التي اصدرتها المحكمة الاتحادية العليا التي شكلت في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية بانها تقبل طلب التفسير اذا ورد من جهة رسمية في الدولة فقد اصدرت المحكمة قرارات تفسيرية اجابة لطلبات وردت من مجلس النواب واخرى من نائب رئيس الجمهورية واخرى من رئاسة مجلس اقليم الجنوب[1].

ب - الرقابة على دستورية القوانين

الرقابة على دستورية القوانين قد تكون سياسية سابقة، او قضائية لاحقة وانحاز المشرع الدستوري العراقي الى الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ظل الدستور العراقي لسنة 2005، وهو ما يستفاد صراحة من تقرير المادة 92 من الدستور بأنشاء محكمة دستورية اتحادية عليا يكون من بين اختصاصاتها والتي بينتها المادة 93 من نفس الدستور بحث مطابقة القوانين والانظمة الاتحادية والمحلية للوثيقة الدستورية، وهذا مسلك يحمد عليه المشرع الدستوري العراقي، الا ان المشرع الدستوري العراقي قد سكت عن بيان الجهة المختصة بالتصدي للطعن بعدم الدستورية تاركا تنظيم طرق الرقابة على دستورية

(1) د.غازي فيصل مهدي. المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية. الطبعة الاولى - بغداد - 2008 - ص 33.

القوانين والانظمة للقانون فالنص واسع والراجح ان يأخذ المشرع بطرق الرقابة التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا طبقا للنظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005 [1].

أما عن الأثر المترتب على الاحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا فقد نصت المادة (94) من الدستور العراقي لسنة 2005 " قرارات المحكمة الاتحادية العليا باته وملزمة للسطات كافة " وواضح من النص اعلاه ان حكم المحكمة الاتحادية العليا نهائي وغير قابل للطعن فيه وتلتزم به جميع السلطات الاتحادية والمحلية.

---

(1) تمارس المحكمة الاتحادية العليا المشكلة بموجب القانون رقم 30 لسنة 2005 استنادا إلى قانون ادارة الدولة المؤقت الرقابة على دستورية القوانين بطريقة الدفع بعدم الدستورية وبطريقة الدعوى المباشرة.
فقد نصت المادة (3) من النظام الداخلي رقم (1) لسنة 2005 على ما يأتي " اذا طلبت احدى المحاكم من تلقاء نفسها اثناء نظرها دعوى البت في شرعية نص في القانون او قرار تشريعي او نظام او تعليمات تتعلق بتلك الدعوى ترسل الطلب معللا الى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه ولا يخضع هذا الطلب الى الرسم "
أعطت المادة (6) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية الحق للاشخاص الطبيعية والمعنوية بطلب الفصل في شرعية نص في القانون او قرار تشريعي في نظام او تعليمات او أمر يقدم وفق الشروط التي حددها النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا، مكي ناجي - المحكمة الاتحادية العليا في العراق - دراسات تطبيقية في اختصاص المحكمة والرقابة التي تمارسها معززة بالاحكام والقرارات - الطبعة الاولى - دار الضياء للطباعة والتصميم - بغداد - 2007 - ص 46 -66

## المطلب الثـاني
## التنظيم الدستوري والقانوني
## للاقاليم في العراق

**يتكون الاتحاد الفدرالي في العراق من اقاليم، وعاصمة، ومحافظات لا مركزية وادارات محلية[1]. ويتمتع كل أقليم في ظل النظام الفدرالي المقرر بموجب الدستور العراقي لسنة 2005 بدستوره، وسلطاته الداخلية من تشريعية وتنفيذية وقضائية، ليمارس اختصاصاته على ارض الاقليم ولبيان موقف الدستور العراقي لسنة 2005 من التنظيم الدستوري لهذه السلطات، ارتأينا بيان الالية الدستورية والقانونية لتشكيل الاقاليم في الفرع الاول من هذا المطلب، ثم نعقبها بالتطرق الى مظاهر استقلال الأقاليم في العراق في الفرع الثاني.**

### الفرع الأول
### آلية تشكيل الأقاليم في العراق

**اقر الدستور العراقي لسنة 2005 منذ صدوره بإقليم كردستان كإقليم اتحادي[2]. كما نص على امكانية تشكيل عدد غير محدد من الاقاليم، فحدد الاطار العام لتكوين الاقاليم الاتحادية، حيث منح الدستور لمحافظة بمفردها او مجموعة من المحافظات تشكيل اقليم من خلال عملية استفتاء حسبما منصوص عليه في الدستور الاتحادي بأحدى الطريقتين التاليتين[3] :**

---

(1) المادة (116) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(2) انظر المادة (117) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(3) انظر المادة (119) من الدستور العراقي لسنة 2005.

1-طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

2-طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليـم.

وقد أحال الدستور لمجلس النواب تحديد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم بقانون يسن بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين[1].

وتنفيذا لذلك صدر قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008، والذي تضمن ستة فصول، ينص الاول على ان يتكون الاقليم من محافظة او أكثر[2]، بينما يتطرق الثاني الى طرق تكوين الاقليم التي تكون اما بطلب يقدمه ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم، او بطلب يقدمه عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تريد تكوين الإقليم[3].

ويتعلق الفصل الثالث باجراءات تشكيل الاقليم حيث يرفع طلب تشكيل الاقليم الى مجلس الوزراء موقعا من قبل رؤساء الاقليم او الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات او المجالس التشريعية للاقاليم على ان يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا للانتخابات بأتخاذ الاجراءات المتعلقة بالاستفتاء ضمن الاقليم المراد تشكيل خلال 15 يوما من تاريخ تقديم الطلب[4] بينما تتعلق الفصول

(1) انظر المادة (118) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) المادة الاولى من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008 - الوقائع العراقية - العدد (4060) 11 شباط 2008

(3) انظر المادة (2/ اولا وثانيا) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008.

(4) انظر المادة (3/ اول) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008.

الثلاثة الاخرى من القانون بكيفية اجراء الاستفتاء على تشكيل الاقاليم في المحافظة او المحافظات المعنية، وسلطات الاقاليم الانتقالية والاحكام الختامية[1].

فمن ذلك نجد ان الدستور العراقي لم يتضمن اي ضابط لتشكيل الاقاليم، فلم يحدد عدد المحافظات التي يمكنها تكوين اقليم اتحادي، اذ يحق لكل محافظة على حدة تكوين اقليم، كما يحق لمجموعة من المحافظات تكوين اقليم اتحادي[2]، وغياب الضابط الدستوري لتشكيل الاقاليم يؤدي الى احتمال تكوين اقليم اتحادي من مجموعة من المحافظات التي يكون لها وزنها السياسي والاقتصادي والسكاني لاسيما لايمكن انكار وجود لا تماثل سياسي بين محافظات العراق نتيجة الاختلافات في التركيبة السكانية، والمساحة الاقليمية، والطابع الاقتصادي، بالاضافة الى الفوارق الهائلة في الثروات والموارد الطبيعية الموجودة في المحافظات، والتي يمكن ان تكون مصدر تذمر وتوتر داخلي وعدم استقرار، بالاضافة الى صعوبة اعادة توزيع الموارد بين الاقاليم اذا ما قررت مجموعة من المحافظات التي لها وزنها تشكيل اقليم اتحادي وكان من الأجدر بالمشرع الدستوري وضع ضوابط لتشكيل الاقاليم في صلب الوثيقة الدستورية تضمن التوازن السياسي والاقتصادي بين الاقاليم والمركز من جهة وبين الاقاليم من جهة اخرى.

(1) انظر تلك الفصول من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008.

(2) باستثناء بغداد باعتبارها العاصمة لم يعطها الدستور الحق بالانضمام الى اقليم المادة (124 /ثالثا) من الدستور العراقي لسنة 2005 والتساؤل الذي يثور هل يحق لها تشكيل اقليم لوحدها ؟؟

## الفــرع الثانـــي
## مظاهر استقلال الاقاليم في الدستور العراقي لسنة 2005

اولا : الدستور الاقليمي

**أعطى الدستور العراقي لسنة 2005 لكل اقليم الحق في ان يسن لنفسه الدستور الذي يراه ملائما، وعلى النحو الذي يقتضيه صالحه، يتحدد بمقتضاه سلطات الاقاليم وكيفية ممارسة اختصاصاتها على ان لا يتعارض مع احكام الدستور الاتحادي[1].**

**أما عن الطريقة التي توضع بها الدساتير الاقليمية فقد اغفل الدستور عن الاشارة الى ان الدساتير الاقليمية يجب ان توضع من قبل هيئة تأسيسية منتخبة لهذا الغرض[2]. فقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008 قد تكفل ببيان الكيفية التي توضع بها مسودة الدستور الاقليمي حيث اناط القانون المذكور بالمجلس التشريعي الانتقالي للاقاليم مهمة تشكيل لجنة مؤقتة من بين اعضائه خلال ثلاثين يوما من تاريخ اول جلسة له لتتولى مهمة**

---

(1) نصت المادة (120) من الدستور العراقي لسنة 2005 على ما يأتي " يقوم الاقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، واليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع هذا الدستور" واكد هذا الاتجاه قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم حيث نصت المادة (13/ رابعا) على ان " ينظم دستور الاقليم سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية "

(2) د. حيدر طالب الإمارة - الاتحادات الدستورية وموقف دستور العراق لسنة 2005 منها - بحث منشور في مجلة القانون المقارن - مجلة دورية تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية - العدد 48 لسنة 2007 - ص 118.

**اعداد مسودة الدستور الدائم للإقليم[1] خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر من تاريخ تشكيلها، ثم تقدم الى المجلس التشريعي الانتقالي للاقليم لمناقشتها والموافقة عليها بالأغلبية المطلقة[2] لتعرض بعد ذلك للاستفتاء ويكون الاستفتاء ناجحاً إذا حازت مسودة الدستور على موافقة اغلبية الناخبين[3].**

ثانيا : السلطة التشريعية الاقليمية

**من مظاهر استقلال الاقاليم بموجب الدستور العراقي لسنة 2005 وجود هيئة تشريعية داخل كل اقليم تقوم باصدار التشريعات المحلية وفقا لاحكام الدستور الاتحادي.[4] يطلق عليها المجلس التشريعي للاقليم حيث الزم قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008 المجالس المحلية المشكلة للاقليم سواء كانت مجلس محافظة ام مجلسا تشريعيا ان تجتمع بعد (7) ايام من قرار تشكيل الاقليم للتحضير والاعداد لانتخاب مجلس تشريعي انتقالي[5]، والذي يتكون من عدد من الاعضاء يمثلون سكان الاقليم بأكمله ممن تتوافر فيهم الشروط الواردة في قانون الانتخابات الاتحادي، ويتم اختيارهم عن طريق الاقتراع السري العام المباشر[6]**

---

(1) انظر المادة (18 / اولا) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008.

(2) انظر المادة (18 / ثانيا) من القانون اعلاه.

(3) انظر المادة (18 / ثالثا) من القانون اعلاه.

(4) نصت المادة (121) من الدستور العراقي لسنة 2005 على ما يأتي " لسلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقا لاحكام هذا الدستور بأستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية "

(5) انظر المادة (11) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008.

(6) المادة (13 / اولا) من القانون اعلاه.

**بنسبة مقعد واحد لكل (50000) نسمة من نفوس الاقليم المشكل في محافظة واحدة على ان لا يقل عن خمسة وعشرين عضوا[1]. وبنسبة مقعد واحد لكل (75000) نسمة من نفوس الاقليم المشكل من اكثر من محـافظة او إقليم[2] وتجري الانتخابات تحت اشراف المفوضية العليا للانتخابات[3]، وينتخب المجلس التشريعي الانتقالي في جلسته الاولى رئيسا ونائبين للرئيس عن طريق الاقتراع السري المباشر، ويضع نظاما داخليا له خلال شهر من انعقاد اول جلسته [4]، ويستمر عمل المجلس التشريعي الانتقالي لحين انتخاب المجلس التشريعي الدائمي للاقليم[5].**

ثالثا: سلطة ادارة الاقاليم – الحكومة المحلية

**يكون لكل اقليم سلطة تنفيذية الى جانب السلطة التشريعية الاقليمية تمارس الاختصاصات التنفيذية التي لم ينص الدستور الاتحادي على انها من الاختصاصات الحصرية للسلطة التنفيذية الاتحادية[6] ويكون على رأسها حاكم او رئيس الاقليم، غير ان الدستور العراقي لسنة 2005 لم يتطرق الى كيفية تنصيب رئيس الاقليم او عزله فيرى البعض[7] في سكوت المشرع الدستوري العراقي عن تنظيم هذه المسألة نقصا ينبغي على المشرع الدستوري تلافيه.**

---

(1) انظر المادة (13 / اولا / أ) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم.
(2) انظر المادة (13 / اولا / ب) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم.
(3) انظر المادة (13 / ثانيا ) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم.
(4) انظر المادة (13 / أ و ب) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم.
(5) انظر المادة (13 / ثالثا) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم.
(6) انظر المادة (121) السالفة الذكر من الدستور العراقي لسنة 2005.
(7) د. حيدر طالب الامارة – المصدر السابق 119.

رابعا : السلطة القضائية للاقاليم - القضاء الاقليمي (المحلي)

**يقرر الدستور العراقي لسنة 2005 وجود سلطة قضائية في الاقاليم تقف الى جانب القضاء الاتحادي، لها الحق باصدار قرارات واحكام في القضايا الخارجة عن اختصاص القضاء الاتحادي وفقا لاحكام الدستور الاتحادي والدستور الاقليمي والقوانين ذات العلاقة[1]. ولم يعطِ الدستور الحق بالطعن في قرارات وأحكام تلك المحاكم المحلية (استئنافا او تمييزا) امام المحاكم الاتحادية (الامر الذي يعد نقصا في التشريع يجب تداركه)[2].**

المبحث الثالث

تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات

الاتحادية في الدستور العراقي

**ينطوي النظام الفدرالي العراقي بوضعه الحالي على درجة من اللاتماثل الدستوري بشكل كبير، فأقليم كردستان يعد حاليا هو الاقليم الفدرالي الوحيد، والذي يقرر الدستور ارتباطه برابطه الاتحاد الفدرالي بالحكومة المركزية، اما بقية العراق فيتكون من المحافظات التي تعد موروثة عن التاريخ العراقي وترتبط بالحكومة الفدرالية برباط نظام اللامركزية الادارية، وتبعا لذلك تختلف طبيعة العلاقة التي تربط الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي العراقي بالسلطة المركزية باختلاف فيما اذا كانت المحافظات منتظمة بأقليم**

---

**(1) انظر المادة (121) السالفة الذكر من الدستور العراقي لسنة 2005 ونصت المادة (19) من قاون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008 على ان " السلطة القضائية للاقليم مستقلة وتتولاها محاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وفقا لاحكام الدستور الاتحادي ودستور الاقليم والقوانين الاتحادية ذات الصلة "**

**(2) د. حيدر طالب الإمارة - المصدر السابق - ص 123.**

**او غير منتظمة بأقليم، ولبيان موقف الدستور العراقي لسنة 2005 من تنظيم تلك العلاقة وما انتابها من غموض واشكاليات نتناول هذا المبحث بالمطلبين الاتيين :**

- المطلب الأول : **تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في الدستور العراقي لسنة 2005**
- المطلب الثاني : **تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بأقليم في الدستور العراقي لسنة 2005.**

## المطلب الأول

## تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في الدستور العراقي لسنة 2005 واشكاليتها

**إن استقراء نصوص الباب الرابع من الدستور العراقي لسنة 2005 والمتعلقة بتوزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم، يدل بوضوح، على ان هذا الدستور قد اعتنق الاسلوب الذي يقضي بتحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر وترك ما عداها لسلطات الاقاليم [1]، ولا ريب ان ذلك يدل على تمتع الاقاليم بكل الاختصاصات التي لم ينص الدستور على ان المختص بها هو الاتحاد، وبعبارة اخرى فأن القاعدة**

---

(1) نصت المادة (115) من الدستور العراقي لسنة 2005 على مايأتي " كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما ".

العامة لتوزيع الاختصاصات فـي الدستور العراقي هي ان الاقاليم صاحبة الاختصاص العام وغير مقيد، بينما للاتحاد اختصاص محدود ومقيد، ويوجد الى جانب الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية بعض الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية وسلطات الاقاليم، نبينها تباعا في الفرعين الآتيين : -

الفرع الأول

اختصاص السلطات الاتحادية التي تمارسها

على سبيل الحصر

أشار الدستور العراقي لسنة 2005 بعد ان أناط بالحكومة المركزية مهمة المحافظة على وحدة العراق وسلامة اراضيه ونظامه[1]، إلى جملة من الاختصاصات التي تمارسها على وجه الحصر تتمثل بالاختصاصات الآتية[2] :-

أولاً : ممارسة السيادة الخارجية

تختص حكومة الاتحاد بممارسة السيادة الخارجية، فاليها يعود الحق بالتمثيل الدبلوماسي والقنصلي والتجاري، كما تختص حكومة الاتحاد بالتفاوض بشأن عقد المعاهدات والاتفاقيات مع الدول الأخرى[3]، غير ان اختصاص حكومة الاتحاد بالتمثيل الدبلوماسي ليس اختصاصا مانعا فيبدو ان هناك تناقضاً بين احكام مواد هذا الدستور فمن جهة ورد ذكر التمثيل الدبلوماسي ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وفي الوقت نفسه

(1) نصت المادة (109) من الدستور العراقي لسنة 2005 على ما يأتي " تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي "

(2) انظر المادة (110) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(3) انظر المادة (110 / اولا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

منح المشرع الدستوري الاقاليم والمحافظات الحق بتأسيس مكاتب للسفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية[1] أي منحت الأقاليم والمحافظات الحق بالتمثيل الدبلوماسي وهذا نادرا ما يحصل في النظم الفدرالية.

ثانيا : الدفاع الوطني[2]

يشمل اختصاص حكومة الاتحاد في هذا الميدان جميع الامور المتعلقة بالدفاع الوطني، فاليها يعود اختصاص اعداد القوات البرية والبحرية والجوية وتدريبها والانفاق عليها واستخدامها، كما ان الصناعات الخاصة بالدفاع وبالقوات العسكرية واقامة المنشأت الخاصة بهذه القوات وما يقتضيه ذلك من قواعد ومطارات من صميم اختصاص حكومة الاتحاد لان النص ورد بصياغة عامة.

ثالثا : الاقتصاد الوطني

تختص حكومة الاتحاد بتنظيم التبادل التجاري الخارجي اي التجارة الخارجية، فتضع لها السياسة الملائمة لمصالح البلاد وظروفها، كما يدخل في اختصاصها عقد القروض الخارجية مع الدول او المنظمات الدولية[3]، وعلى الصعيد الداخلي تختص حكومة الاتحاد بتنظيم التجارة الداخلية، كما تختص بمسائل العملة وسك النقود، والكمارك بوضع سياسة خاصة لها تناسب الوضع الاقتصادي في البلد ويختص الاتحاد بتنظيم ماليته وتنسيق ميزانيته، واليه يعود امر انشاء البنك المركزي وإدارته[4] ومن الاختصاصات الاتحادية التي تدخل

(1) المادة (121 / رابعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(2) انظر المادة (110 / ثانيا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(3) انظر المادة (110 / اولا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(4) انظر المادة (110 / ثالثا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

**ضمن نطاق الشؤون الاقتصادية والمالية تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان[1] بالإضافة إلى وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمار[2].**

رابعا : الجنسية وشؤون الهجرة والامن [3]

**ومن اختصاص الاتحاد تنظيم شؤون الجنسية العراقية وتعريف من هو الاجنبي، وتنظيم دخوله للبلاد واقامته فيها وابعاده عنها، والحكومة الاتحادية هي التي تضع السياسة الملائمة لهجرة الاجانب الى العراق، كما تضع التنظيم المناسب للمهاجرة منه، فتختص وحدها بوضع القواعد الخاصة بهذه المواضيع.**

خامسا : شؤون المواصلات [4]

**وتشمل وسائل الاتصال العامة كالبريد والتلفون والاتصالات اللاسلكية والاذاعة الاتحادية وغير ذلك من وسائل الاتصال.**

سادسا: توزيع موارد المياه الخارجية [5]

**أناط الدستور العراقي بالحكومة الاتحادية وضع السياسات المتعلقة بمصادر المياه الخارجية واستغلالها وتوزيعها داخل العراق وفقا للقوانين والاعراف الدولية.**

سابعا : الإحصاء والتعداد العام للسكان [6]

**هذه هي الاختصاصات الحصرية التي منحها الدستور للحكومة الاتحادية وهذه الاختصاصات التشريعية والتنفيذية جاءت متداخلة، ولم يكن موقف**

---

(1) انظر المادة (110 / رابعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(2) انظر المادة (110 / سابعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(3) انظر المادة (110 / خامسا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(4) انظر المادة (110 / سادسا) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(5) انظر المادة (110 / ثامنا ) من الدستور العراقي لسنة 2005.
(6) انظر المادة (110 / تاسعا) من الدستور العراقي لعام 2005.

**المشرع الدستوري واضحا بشأن تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية الاتحادية في المسائل التي جعلها الدستور من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية، هل يعود امر تنفيذها للسلطة التنفيذية الاتحادية ام للسلطة التنفيذية الاقليمية؟**

الفـــرع الثاني

الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية

وسلطات الأقاليم

**بالرجوع إلى المواد (112) الى (114) من الدستور العراقي لسنة 2005 نجد بأنه ورد جملة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات المركزية وسلطات الاقاليم الى جانب الاختصاصات الحصرية الممنوحة للحكومة المركزية الاتحادية نأتي على ذكرها تباعا.**

أولاً : إدارة النفط والغاز.

**بعد ان أكد الدستور على ان النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات[1] جعل من ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مهمة مشتركة بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان يتم توزيع وارداتها بشكل منصف على اساس التوزيع السكاني في جميع انحاء القطر، مع تخصيص حصة معينة ولفترة محدودة للاقاليم المتضررة وبصورة خاصة لتلك التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق لتحقيق تنمية متوازنة للمناطق المختلفة في البلاد، على ان ينضم ذلك بقانون[2]، ويؤخذ على هذا النص بأنه غير واضح وينتابه الغموض لأنه**

---

(1) انظر المادة (111) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) انظر المادة (112 / اولا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

**يقصر الإدارة المشتركة على حقول النفط والغاز الحالية فالسؤال الذي يطرح نفسه ماذا بشأن الحقول التي لم تكتشف بعد هل يعود امر ادارتها للحكومة المركزية وحدها ام للاقاليم التي ستكتشف فيها ام يكون حكمها حكم الحقول الحالية ؟ هذا من جانب ومن جانب اخر هل ورد ذكر الغاز والنفط على سبيل المثال لبيان الجهة المختصة بأدارة الثروات المعدنية الموجودة في اراضي العراق ام ورد ذكرهما على سبيل الحصر؟ فاذا ذكرت على سبيل الحصر الى اي جهة تعود مهمة ادارة المعادن الاخرى كالكبريت مثلا وغيرها من المعادن لا سيما وان العراق من اغنى بلاد العالم بالثروات المعدنية كالزئبق والكبريت، فهذا نقص ينبغي على المشرع الدستوري تداركه.**

ثانيا : اوردت المادة (**114**) من الدستور العراقي جملة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم تمثلث بما يلي :

**1-ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم وينظم ذلك بقانون[1]. ويبدو هناك تناقضاً واضحاً بين حكم هذه الفقرة وحكم الفقرة الثانية من المادة (110) السالفة الذكر والتي جعلت رسم السياسية المالية والكمركية ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية، ينبغي على المشرع الدستوري رفع هذا التناقض.**

**2-تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها[2].**

**3-رسم السياسة البيئة لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم[3].**

---

**(1) انظر المادة (114 / اولا) من الدستور العراقي لسنة 2005.**

**(2) انظر المادة (114 / ثانيا) من الدستور العراقي لسنة 2005.**

**(3) انظر المادة (114/ ثالثا) من الدستور العراقي لسنة 2005.**

4-رسم سياسة التنمية والتخطيط العام[1].

5-رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم[2].

6-رسم السياسية التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم[3].

7-رسم سياسة الموارد الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها وينظم ذلك بقانون[4].

وإزاء ما تم عرضه من توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقاليم كان من الطبيعي أن يثور التساؤل على درجة اللامركزية السياسية الدستورية ومداها هل هي لا مركزية مطلقة يجسدها غلبه مظاهر استقلال الاقاليم ام لا مركزية نسبية يجسدها تدعيم وتقوية الكيان الاتحادي ؟

نحن نرى غلبة مظاهر اللامركزية السياسية الدستورية (استقلال الأقاليم) على مظاهر المركزية وذلك للاعتبارات التالية :

1-اسلوب نشأة الاتحاد الفدرالي بموجب الدستور العراقي الصادر لسنة 2005 م اذ انه تم نتيجة تفكك او تحول دولة موحدة بسيطة الى دولة مركبة اتحادية.

2-تحديد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر وترك ما عداها لسلطات الاقاليم، فقد كان من الاجدر بالمشرع الدستوري العراقي مسايرة الدول الفدرالية التي نشأة عن طريق تحول او تفكك دولة بسيطة

---

(1) انظر المادة (114/ رابعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) انظر المادة (114/ رابعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(3) انظر المادة (114/ سادسا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(4) انظر المادة (114/ سابعا ) من الدستور العراقي لسنة 2005.

الى دول مركبة لا الابتعاد عنها في هذا الشأن وذلك بمنح الاقاليم اختصاصات حصرية وترك ماعداها للحكومة المركزية.

3-فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة نجد ان المشرع الدستوري جعل اغلب المسائل والشؤون المتعلقة بالمصلحة العامة كالصحة والتعليم وتوزيع الطاقة الكهربائية، وموارد المياه اختصاصات مشتركة بين الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وجميع هذه الاختصاصات تتعلق بمرافق عامة ينبغي ادارتها من قبل الحكومة المركزية لتحقيق مصلحة عامة وعادلة في جميع انحاء الدولة الفدرالية، فنرى في مسلك الدستور العراقي لتنظيم ادارة هذه الشؤون اضعاف لدور الحكومة المركزية وتقويم الاقاليم اتجاهها ونقترح تعديل الدستور العراقي على نحو يعطي الحكومة المركزية صلاحية ادارة جميع المرافق العامة.

4-اعطى الدستور العراقي لسنة 2005 الاولوية للتشريع الاقليمي في حالة وجود تعارض بينه وبين التشريع الفدرالي في مجال الاختصاصات المشتركة، لا بل ذهب الى اكثر من ذلك باعطاء الاقاليم الحق بتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم عند وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية[1]. وهذا المسلك لم ينص عليه اي نظام فدرالي اخر، لذا نهيب بالمشرع الدستوري اجراء تعديل على الدستور واعطاء الاولوية للقانون الاتحادي في حالة الخلاف بينه وبين قانون اقليمي.

5-اعطاء الاقاليم الحق بتأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية بالاضافة الى حقها بأنشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقليم كالشرطة والامن وحرس الإقليم[2] يعطيها مركزاً

(1) انظر المادة (121/ ثانيا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) انظر المادة (121/ رابعا وخامسا ) من الدستور العراقي لسنة 2005.

قانونياً اكثر من كونها وحدات اتحادية ويجعل من النظام اقرب الى الاتحاد الكونفدرالي منه الى النظام الفدرالي.

من كل ما تقدم نرى أن المشرع الدستوري العراقي لم يكن موفقا في تنظيمه العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم فالنصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات وتحديد العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم تارة ينتابها النقص وتارة اخرى ينتابها الغموض وقابليتها للتأويل، ان لم تكن متناقضة في احكامها في مواضع اخرى، فالنمط الذي اتبعه المشرع الدستوري لتنظيم تلك العلاقة فيه محاباة واضحة للاقاليم على حساب السلطات الاتحادية وذلك بتغليبه الحكم الذاتي على الحكم المشترك اي تنظيم الفدرالية على النحو الحالي في الدستور العراقي يجعل منها فدرالية تنافسية وليست تعاونية وهذا بدوره سيؤدي الى تنمية النزعة الاقليمية في الوقت الذي يكون فيه العراق بأمس الحاجة لتنمية الوحدة الوطنية لمواجهة الاحتلال، فتتفق مع ما ذهب اليه البعض[1] من ان عدم وجود حكومة مركزية تتمتع بقدرة كبيرة من القوة والصلاحيات، سيؤدي بلا شك الى صراعات محلية واقليمية على السلطة، وهذا بدوره يؤدي الى عدم الاستقرار السياسي بالاضافة الى اصابة تنمية العراق الاقتصادية بالعجز.

(1) انتوني كورد سمان – السياسة الامريكية وتقاذف العراق بين الفدرالية والانفصالية والتقسيم (العسير) خلاصة تنفيذية – تقرير منشور في مجلة المستقبل العربي – مركز دراسات الوحدة العربية – لبنان – 2007 – ص 98.

## المطلب الثاني
## تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الدستور العراقي لسنة 2005

**يقرر الدستور العراقي لسنة 2005 ارتباط المحافظات غير المنتظمة في اقليم بالسلطة المركزية برابطة اللامركزية الادارية[1]، حيث نص على منح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون[2]، مع اعطاء الحق للمحافظة بتغيير مركزها وذلك بإعلان نفسها إقليماً او ان تندمج باقليم وفقاً للقواعد المرسومة في قانون الاجراءات التنفيذية لتشكيل الاقاليم.**

**فمن الواضح ان ما قصده المشرع الدستوري العراقي هو ان تكون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وحدات ادارية[3]. ويكون للاقاليم مركز اعلى**

---

**(1) انظر المادة (122 / ثانيا) من الدستور العراقي الحالي لسنة 2005.**

**(2) وتنفيذاً لذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (2) لسنة 2008 بتاريخ 2008/3/19، متضمناً اربعة ابواب يتعلق الاول بالادارة المحلية واجراءات تكوينها، بينما خصص الباب الثاني لرؤساء الوحدات الادارية، ويبين الباب الثالث مصادر الموارد المالية للمحافظة، وتضمن الباب الرابع والاخير احكام ختامية.**

**انظر الجريدة الرسمية لجمهورية العراق - الوقائع العراقية العدد (4070) - 24 ربيع الاول - 29-31 اذار - السنة التاسعة والاربعون.**

**(3) الدستور العراقي لسنة 2005 حول المحافظات وتقسيماتها، تنص المادة (122) منه ما يأي :**

**أولا : تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى.**

**ثالثا : يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاول في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.**

**رابعا : ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما.**

**خامسا: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.**

وسلطات اكبر في الاتحاد الفدرالي مقارنة بالمحافظات غير المنتظمة باقليم، إلا ان قراءة نصوص الدستور العراقي لسنة 2005 تشير الى تناقض المشرع وارباكه في تحديد الطبيعة القانونية للمحافظة، ولاسيما في موضوع العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ففي اغلب نصوص الدستور العراقي لسنة 2005 تحظى المحافظات بنفس الوضع والاختصاصات التي تتمتع بها الاقاليم حيث يمنح الدستور المحافظات كما منح الاقاليم الحق بممارسة الاختصاصات التي لم يحددها الدستور على انها من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية، والاختصاصات المشتركة بين مستويي الحكم مع اعطاء الاولوية لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم في حالة الخلاف بينها وبين القانون الاتحادي في مجال الاختصاصات المشتركة[1]، كما ينص الدستور على اجازة تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات وبالعكس باتفاق الطرفين[2]. وبذلك يمنح الدستور العراقي لسنة 2005 المحافظة غير المنتظمة بإقليم مركزاً قانونياً اكبر من كونها وحدات ادارية ويجعلها اقرب الى كونها كيانات سياسية بمنحها استقلالاً على الصعيد الداخلي، واعطائها الحرية الكاملة لممارسة شؤونه الداخلية بنصه صراحة على انتفاء الرقابة على مجالس المحافظات ومنع الحكومة المركزية من ممارسة حقها في الرقابة والتوجيه

(1) انظر المادة (115) من الدستور العراقي لسنة 2005 السالفة الذكر.
(2) المادة (123) من الدستور العراقي لسنة 2005.

حيث اغفل المشرع الدستوري بذلك مراعاة اهم الاسس الثابتة في نظام اللامركزية الإدارية في الدستور ذاته، مع ان رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية تعتبر من اهم مقومات اللامركزية الإدارية[1]. وكان من الاجدر بالمشرع أن يؤكد إلزامية اكمال القضاء الإداري وذلك بانشاء مجلس الدولة ومنحه صلاحية الرقابة على اعمال الهيئات الإدارية أسوة بالدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية بدل من النص على جواز انشائه[2] من اجل المحافظة على وحدة الدولة السياسية والقانونية.

هذا ولم يكتفِ الدستور بمنح المحافظات غير المنتظمة بإقليم استقلال على الصعيد الداخلي بل ذهب إلى ابعد من ذلك بمنحها درجة من الاستقلال على الصعيد الخارجي، وذلك من خلال منحها الحق في انشاء مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمراقبة الشؤون الاجتماعية والثقافية والإنمائية[3].

لذا لا يمكن اعتبار علاقة المحافظات بالسلطة المركزية وفقاً للدستور العراقي علاقة خاضعة لنظام اللامركزية الإدارية بالمعنى المحدد لهذا النظام في فقــه القانون الإداري والدستوري. لان المتفق عليه في الفقه الاداري والدستوري ان

(1) يذهب اغلب فقهاء القانون الاداري ونحن معهم بان الرقابة الادارية للسلطة المركزية على الهيئات المحلية عنصر اساسي لقيام اللامركزية الادارية. انظر في هذا الرأي : د.ماهر صالح علاوي الجبوري – مبادئ القانون الاداري – دراسة مقارنة – دار الكتب للطباعة والنشر – الموصل – 1996 – ص 39. و د.سليمان محمد الطماوي – مبادئ القانون الاداري – دراسة مقارنة – القاهرة – 1973 – ص 26 وما بعدها. و د.طعيمة الجرف – القانون الاداري – دار النهضة العربية – القاهرة – 1973 – ص 285. و د. ثروت بدوي – القانون الاداري – دار النهضة العربية – 1976 – ص 365.

(2) انظر المادة (101) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(3) المادة (121 / رابعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

الفارق بين اللامركزية الادارية والنظام الفدرالي يكمن في كيفية ممارسة الوظيفة التشريعية والقضائية، حيث تختص الحكومة المركزية بهاتين الوظيفتين في ظل نظام اللامركزية الادارية والذي يعني اسلوباً من اساليب توزيع الوظيفة التنفيذية، بينما يقوم النظام الفدرالي على اساس توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والاقاليم الاعضاء في الاتحاد[1].

وبعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، يقتضي أن نتساءل إذا كان مركزها هذا قد بقي كما هو ام لا ؟ ولبيان ذلك نشير إلى أهم الاحكام التي وردت في القانون المذكور أعلاه :

1-تعد المحافظة بموجب المادة الأولى من قانون المحافظات الجديد وحدة ادارية ضمن حدودها الجغرافية تتكون من عدة اقضية، والقضاء يتبعه عدد من النواحي، والنواحي تقسم إلى قرى[2]. تتولى المحافظة إدارة شؤونها المحلية بنفسها ضمن الحدود المعينة لها في الدستور وقانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008، ولها استقلال مالي و تتألف الموارد المالية للمحافظة من (الموازنة المالية الممنوحة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية المعدة من قبل وزارة المالية والمصادق عليها مجلس النواب، الإيرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع التي تقوم بها، الايرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة، التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة، والايرادات المتحصلة من بدلات بيع وايجار أموال الدولة المنقولة

(1) راجع صفحة (45) من هذه الرسالة.

(2) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

**وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وايجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة[1].**

**2-طبقا لاحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يقتضي وجود مجالس ادارية في المحافظات والاقضية والنواحي[2]، ويكون لكل من**

(1) المادة (44/ أولا وثانيا وثالثا ورابعا وخامسا) على التوالي من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

(2) يتكون مجلس المحافظة من 25 مقعدا، يضاف اليها مقعد واحد لكل (200000) مائتي الف نسمة لما زاد على (500000) خمسمائة الف نسمة، ويتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسين الف نسمة، بينما يتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرون الف نسمة، فيتم انتخاب أعضاء المجالس المذكورة عن طريق الانتخاب السري والمباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس. انظر المادة (الثالثة / أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

ويشترط قانون المحافظات الجديد بمقتضى المادة الخامسة منه في المرشح لعضوية المجالس :

1- ((أن يكون عراقياً كامل الأهلية اتم الثلاثين من عمره عند الترشيح.
2- أن يكون حاصلاً على الشهادة الاعدادية أو ما يعادلها.
3- أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك زغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.
4- أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشرين سنة على أن تكون اقامته لاغراض التغيير الديمغرافي.
5- أن لا يكون من افراد القوات المسلحة أو المؤسسات الامنية عند ترشيحه.

أن لا يكون مشمولاً باحكام واجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون أخر يحل محله.

7- أن لايكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب - أو المال العام وبحكم قضائي)).

الوحدات المذكورة الشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها، كما تتمتع باستقلال مالي واداري ولها في سبيل ممارسة اعمالها استيفاء الضرائب والرسوم والاجور وفقاً لاحكام القوانين الاتحادية النافذة مزاولة الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور، بالإضافة إلى القيام بالاعمال والمهام الموكلة لها بموجب القوانين، بما لا يتعارض مع الدستور[1].

فعلى الرغم من أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ينص صراحة على اعتبار المحافظات ومجالسها المحلية وحدات ادارية. إلا أن التمعن بنصوص القانون المذكور وخاصة تلك المتعلقة باختصاصات المجالس المحلية للمحافظة[2] يتجلى عنه بان قانون المحافظات لم يغير المركز القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم والذي تتمتع به في ظل الدستور العراقي لسنة 2005، وبالاضافة إلى سعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها الدستور للمحافظات واداراتها، منح القانون المذكور الوحدات الإدارية مسؤوليات واختصاصات جسيمة ومتنوعة، وجاء ليؤكد على أن المحافظات اكبر من كونها وحدات ادارية، واقرب إلى كونها وحدات سياسية بنصه صراحة على أن مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ولها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة

---

(1) المادة (22) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008.

(2) خصص الفصل الثاني من الباب الأول في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 لبيان اختصاصات وواجبات الوحدات الإدارية (مجلس المحافظة، مجلس القضاء، ومجلس الناحية) وللاطلاع يمكن مراجعة نصوص الفصل المذكور في الجريد الرسمية لجمهورية العراق - الوقائع العراقية - العدد 4070 - المصدر السابق - ص 5-14.

شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية[1].

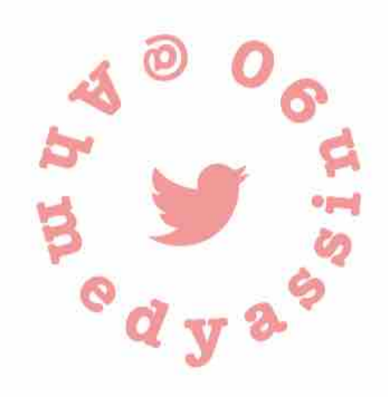
إلا أن القانون جاء باحكام جديدة في الإطار المتعلق باستقلال مجلس المحافظة والمجالس المحلية وذلك باخضاعها لرقابة مجلس النواب[2].



(1) انظر المادة (2 / أولاً ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.
(2) المادة (2 / ثانيا) من القانون أعلاه.



# الخاتمـــــة


@Ahmedyassin90

الخاتمـــة

اذا كانت مقدمة البحث قد تناولت إيضاح ماهية موضوع البحث وبيان أهميته والأسباب التي دعت إلى بحثه، فإننا سنسير في النهج التقليدي الذي يضمن الخاتمة الإشارة إلى ابرز ما تم التوصل إليه من نتائج في أثناء الدراسة، وتقديم التوصيات المتواضعة التي قد تساهم ولو بقدر ما في توجيه وتصويب النصوص الدستورية العراقية المتعلقة بموضوع البحث.

النتائـــج :-

1-ان التنظيم الدستوري للعلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم ليس بقالب دستوري وقانوني محدد، او نموذج ثابت قابل للتطبيق في جميع أنحاء الدول على اختلاف ظروفها، فهذه العلاقة تتحدد على ضوء التقسيم الدستوري للاختصاصات بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم الذي يتأثر بعوامل سياسية وتاريخية، ولغوية واقتصادية واجتماعية يتخذ ذلك التنظيم صوراً تتعدد بتعدد النظم الفدرالية بل احياناً تختلف التنظيمات الدستورية في إطار النظام الفدرالي الواحد حيث توجد في بعض النظم الفيدرالية وحدات أعضاء ترتبط بالحكومة المركزية بعلاقة تختلف جذرياً عن العلاقة التي تربط الوحدات الأعضاء الأخرى بذات الحكومة.

2-الصيغة المثالية لتنظيم العلاقة بين مستويي الحكم في النظام الفدرالي هي ان تكون الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم مستقلة بصورة متساوية في المجالات المخصصة دستورياً لكل منهما، فهذا الأمر مبدأ فدرالي مميز ،ألا انه من الناحية العملية يوجد اعتماد متبادل بين مستويي الحكم في كافة النظم الفدرالية – تقريباً – لعدم إمكان تجنب التشابك والمسؤوليات، فتظهر العلاقات التشريعية في مجالات الاختصاص التشريعي المشترك، وتنشأ العلاقات التنفيذية بشكل واضح حيثما تقوم الوحدات

الإقليمية بتنفيذ كثير من القوانين الفدرالية وخصوصاً في النظم الفدرالية الأوربية، بينما تظهر العلاقات المالية لوجود تفاوت عادة في ثروات الوحدات الأعضاء في النظام الفدرالي الواحد فمن الملاحظ عملاً ان النظم الفدرالية تعمل على علاج هذا التفاوت بوسائل مختلفة أهمها تقديم مساعدات مالية مشروطة للوحدات الفقيرة لإزالة هذه الفروق.

3-ان دراسة بعض النظم الفدرالية جعلتنا نسلم بحقيقة دستورية مؤداها ان الواقع العملي للنصوص الدستورية هو الذي يكشف عن طبيعتها، فلا مرية ان يوجد في مجال النصوص الدستورية اختلاف بين النص والتطبيق.

4-وخير مثال على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية التي بدأت مظاهر الفدرالية بحكومة مركزية ضعيفة تتمتع بقدر محدد من الاختصاصات وبمرور الوقت أصبحت الحكومة المركزية أكثر قوة، وعلى العكس من ذلك هناك نظم فدرالية بدأت بطابع مركزي الى حد كبير إلا أنها أصبحت مع الوقت لا مركزية اكثر.

5-تتجه النظم الفدرالية حديثاً نحو تقوية المركز ولتحقيق ذلك تعطي الدساتير الفدرالية الأولوية للقانون الاتحادي في حالة وجود تعارض بينه وبين القوانين الإقليمية كقاعدة عامة، بينما يسير الدستور العراقي لسنة 2005 على عكس ذلك بتقوية مركز الحكومات الإقليمية على حساب الحكومة المركزية، فحصر اختصاصات الحكومة المركزية وترك ما عداها لحكومات الأقاليم، مع إعطاء الأولوية للقوانين الإقليمية إلا في حالة وجود تعارض بينها وبين القانون الاتحادي في مجال الاختصاصات المشتركة مما يجعل منها كمحصلة نهائية اختصاصات إقليمية.

6-ان موقف المشرع الدستوري العراقي من تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الأعضاء (سواء الأقاليم او المحافظات) يثير بلا شك جدلاً لم يثره أي دستور فدرالي آخر، فالنصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم تلك

**العلاقة غير متكاملة وغير واضحة حيث ينتابها النقص والغموض في أكثر المواضع.**

التوصيــات:

**بعد ان تم عرض ابرز ما تم التوصل إليه من نتائج، وعلى الرغم من إننا لا نخفي ان إقامة ونجاح نظام فدرالي في العراق تتخللـه صعوبات كثيرة، لان الظروف السياسية والاقتصادية والثقافية التي تحيط به معقدة، إلا اننا نرجو ان تكون الغلبة للقوى الجاذبة نحو الاتحاد في النهاية على القوى الدافعة عنه، وهذا ليس بمستحيل طالما ان الدستور نفسه لم يغلق الباب في وجه التعديلات، لذلك نضع في خاتمة هذا البحث المتواضع بين يدي أعضاء لجنة التعديلات الدستورية ما قد يعود بالنفع من مقترحات لتعديل النصوص الدستورية والقوانين ذات العلاقة بموضوع البحث، من اجل تحقيق التنظيم الذي ننشده والذي ينبغي ان يوفق بين سلطة مركزية فعالة غير مستبدة وبين اقاليم لها خصوصيتها وتتمتع بإدارة ذات حرية واسعة في تنظيم شؤونها.**

وفي مقدمة هذه التوصيات :

**1-ان يتم تعديل الدستور على نحو يحدد اختصاصات الأقاليم على سبيل الحصر وترك ما عداها لسلطات الحكومة المركزية، وما يستتبعه من تعديل نص المادة (115) من الدستور على النحو الآتي " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية لسلطات الأقاليم، يكون من صلاحية السلطات الاتحادية، والصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها للقانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما ".**

**2-جعل إدارة الثروات الوطنية (المعدنية وغير المعدنية) بما فيها النفط والغاز من اختصاصات الحكومة المركزية وحدها على اعتبارها مرافق عامة يجب إدارتها من قبل الحكومة المركزية لضمان التوزيع العادل للإيرادات.**

3-إلغاء الفقرة الرابعة من المادة (121) التي تمنح الأقاليم والمحافظات الحق بتأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمسايرة النظم الفدرالية في جعل حق التمثيل الدبلوماسي مقصوراً على الحكومة المركزية.

4-بالنظر لأهمية المجلس التشريعي الثاني (مجلس الاتحاد) في حفظ توازن القوى بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم نقترح تعديل نص المادة (65) من الدستور والمتعلقة بهذا المجلس على النحو الأتي " يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) تمثل فيه الأقاليم على أساس المساواة، ويتم انتخابهم عن طريق المجالس التشريعية للأقاليم ".

5-رفع التناقض الضمني بين المادة (110 / ثالثا) والتي تتحدث عن السياسة الكمركية كاختصاص اتحادي حصري، والمادة (114/ أولا) التي جعلت ادارة الكمارك من ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية وحكومة الاقاليم.

6-من اجل المحافظة على وحدة الدولة السياسية والقانونية وتحقيق اللامركزية الإدارية والتي تحكم علاقة المحافظات غير المنتظمة بإقليم بالحكومة المركزية نقترح تعديل نص المادة (101) من الدستور المتعلقة باستكمال القضاء الإداري على نحو يجعل الحكم بإنشاء مجلس دولة باعتباره الجهة المختصة بممارسة وظائف القضاء الإداري ، وممثل الدولة وهيئاتها العامة أمام جهات القضاء، وجوبي بدل من الحكم الجوازي. كما نهيب بالمشرع العراقي الإسراع بإصدار القانون المتعلق بانشائه.

7-واخيراً نوجه دعوتنا لمشرعنا العراقي برفع التناقض بين نص المادة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 والتي تعد بمقتضاها المحافظة وحدة إدارية وبين المادة (الثانية / اولا) من القانون نفسه والتي تنص على اعتبار مجلس المحافظة أعلى وحدة تشريعية ورقابية

ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وتقتـــرح تعديل نص المادة (الثانية / أولا) انسجاماً مع الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية بالاتي :

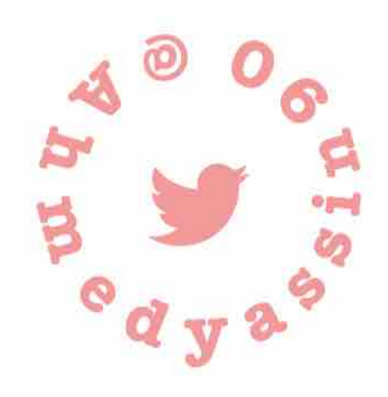
"مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تنفيذية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، يحق له إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ".

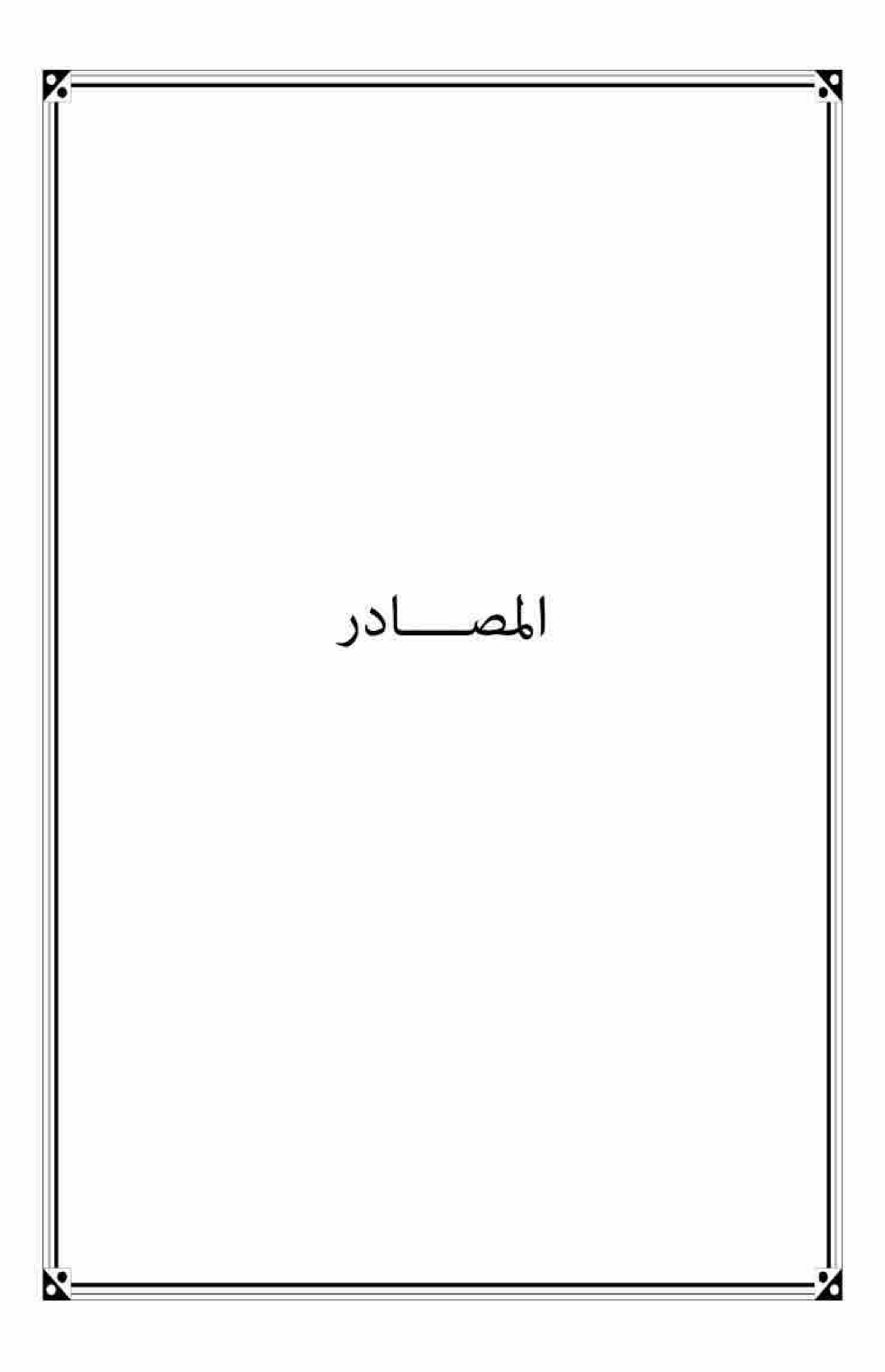
واخيراً ندعو اللـه تعالى ان نكون قد أعطينا هذا الموضوع حقه، فان وفقت فذلك نعمة من اللـه وفضله، وان كانت الأخرى فعذري اني بشر يخطئ ويصيب ويعجز عن بلوغ الكمال الذي هو لـلـه وحده.

واللـه ولي التوفيق

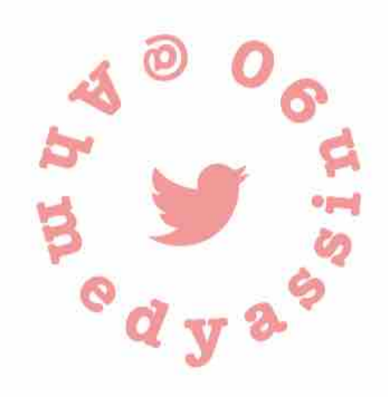
الباحثـة




@Ahmedyassin90



# المصـــادر


@Ahmedyassin90

المصـــادر

أولا:- باللغة العربية.

أ- كتب اللغة:

**روحي البعلبكي والمحامي موريس نخلة والمحامي صلاح خضر - القاموس القانوني الثلاثي - عربي - فرنسي - انكليزي - الطبعة الاولى - منشورات الحلبي الحقوقية - 2002.**

ب- المؤلفات العامة :

**1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - الأنظمة السياسية المعاصرة للدولة والحكومات - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت- 1981.**

**2-د.إبراهيم عبد العزيز شيحا - النظم السياسية والقانون الدستوري - منشأة المعارف بالإسكندرية - بدون سنة نشر**

**3-د. إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة- القانون الدستوري والنظام الدستوري فـي العراق - وزارة التعليم العالي - بغداد - 1990.**

**4-د. احمد سويلم العمري - دراسات سياسية - أصول النظم الاتحادية - مطبعة الانكلو المصرية - 1961.**

**5-د. احمد كمال أبو المجد - الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري - مكتبة النهضة المصرية - القاهرة - 1960.**

**6-ادمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري العام - ط2- ج1 - دار العلم للملايين بيروت - 1968.**

7- د. إسماعيل الغزال -الدساتير والمؤسسات السياسية – مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر – بيروت – 1996.

8- د. إسماعيل مرزة – القانون الدستوري دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية – الطبقة الثالثة – دار الملاك للفنون والآداب والنشر – بغداد – 2004.

9- د. الشافعي محمد البشير - القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية – دراسة مقارنة بالدساتير والنظم المصرية – الجزء الأول – منشأة المعارف بالإسكندرية – 1970.

10-د. الشافعي محمد البشير - نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية – ط 1 – توزيع منشأة المعارف – الإسكندرية – مطبعة دار النشر الثقافة – 1963

11-بروس وايستر فندلاي - الدستور الأمريكي – إعداد وترجمة دائرة المعارف العامة – دار الكرنك للنشر والطبع والتوزيع- القـاهرة -1964.

12-د. بديع شريف – الفدرالي بحث في نظام الاتحاد السويسري – مطبعة المعارف – بغداد 1949.

13-د. توفيق سلطان اليوزبكي – دراسات في النظم العربية الإسلامية – المكتبة الوطنية بغداد 1988.

14-د. ثروت بدوي – القانون الاداري – دار النهضة العربية – 1976.

15-د.حافظ علوان حمادي الدليمي – النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية – وائل للنشر والتوزيع – عمان – بدون سنة نشر.

16-د. حسن الجلبي – القانون الدولي العام – الجزء الاول – مطبعة شفيق – بغداد – 1964.

17-د.حيدر طالب الامارة و د. حنان القيسي - القانون الدستوري - المكتبة القانونية - بغداد - 2007.

18-د. خليل جريج - الرقابة القضائية على أعمال التشريع - معهد البحوث والدراسات العربية - 1971.

19-د. داود الباز - اللامركزية السياسية والدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة - دار النهضة العربية - القاهرة - بدون سنة نشر.

20-راجندرا براساد - الدستور الهندي - مطابع شركة الإعلانات الشرقية - 1954.

21-د.رفعت عيد سيد - الوجيز في الدعوى الدستورية مع مقدمة للقضاء الدستوري في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية - الطبعة الأولى - دار النهضة العربية - القاهرة - 2004.

22-د.زهدي يكن - القانون الدستوري والنظم السياسية - مطبعة جوزيف سليم - بيروت - بدون سنة نشر.

23-د.سامي جمال الدين - النظم السياسية والقانون الدستوري - منشأة المعارف - الاسكندرية - 2005.

24-د. سعد عصفور -المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية منشاة المعارف بالإسكندرية -بدون سنة نشر

25-د. سعيد الصادق - المنهج القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية مصر العربية - دار النهضة العربية - القاهـرة - 1977.

26-د. سموحي فـوق العادة - القانون الدولي العام - بدون مكان وسنة نشر.

27-د.سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الاداري - دراسة مقارنة - القاهرة - 1973.

28-د.سليمان محمد الطماوي - السلطات الثلاثة في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي – دراسة مقارنة – ط 2 – دار الفكر العربي – 1973.

29-د.سليمان محمد الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية ،دراسة مقارنة - الطبعة الثانية - دار الفكر المصري – القاهرة – 1966.

30-د. شاب توما منصور –القانون الإداري- الكتاب الأول –الطبعة الأولى – مطبعة دار العراق للطبع والنشر – 1979- 1980.

31-د. شاكر راضي شاكر – اختصاص القاضي الدستوري بالتفسير الملزم دراسة تأصيلية تحليلية – الطبعة الأولى – دار النهضة العربية – القاهرة- 1977.

32-د. صبحي عبيدة سعيد – السلطة السياسية في المجتمع الإسلامي – جامعة القاهرة -1991.

33-د. طاهر الجنابي – علم المالية العامة و التشريع المالي – دار الكتب للطباعة والنشر – جامعة الموصل –بدون سنة نشر.

34-د. طعيمة الجرف - القانون العام دراسة مقارنة- لنظم الحكم و الادارة القسم الأول- القانون الدستوري ونظم الحكم المقارنة – مكتبة القاهرة الحديثة 1962.

35-د. طعيمة الجرف - نظرية الدولة و الأسس العامة للتنظيم السياسي مكتبة القاهرة الحديثة-1964.

36-د.طعيمة الجرف – القانون الاداري – دار النهضة العربية – القاهرة – 1978.

37-د. عادل الطبطبائي - النظام الاتحادي في الامارات العربية – دراسة مقارنة – مطبعة القاهرة الجديدة – 1978.

38-د. عادل الطبطبائي - المبادئ الدستورية العامة مع الإشارة لدساتير دول الخليج العربي – مطابع اليقظة- 1980.

39-د. عادل الطبطبائي - النظام الدستوري في الكويت – دراسة مقارنة- بدون جهة نشر- 1985.

40-د.عبد الحفيظ علي التميمي – نحو رقابة التعديلات الدستورية. دراسة في بعض جوانبها النظرية و العملية – الطبعة الأولى – دار النهضة العربية – القاهرة 2006.

41-د.عبد الحميد متولي - مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة – الطبعة الرابعة – منشاة المعارف- الإسكندرية – 1978.

42-د. عبد الحميد متولي ود. سعد عصفور و د. محسن خليل - القانون الدستوري والنظم السياسية - منشأة المعارف بالإسكندرية – بدون سنة نشر.

43-عبد الرحمن البزاز – الدولة الموحدة والدولة الاتحادية – دار القلم – الطبعة الأولى – 1958.

44-د. عبد العال السناري – النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة – دراسة مقارنة – مطبعة الاسراء – بدون مكان وسنة نشر.

45-د. عبد الغني بسيوني - النظام السياسي دراسة نظرية الدولة و الحكومة و الحقوق والبرلمان العامة في الفكر الإسلامي والفكر الاوربي – الدار الجامعية للطباعة والنشر – بيروت – بدون سنة نشر.

46-د. عبد الغني بسيوني - النظم السياسية – أسس التنظيم السياسي – الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة- الدار الجامعية للطباعة والنشر – بيروت – 1984

47-د.عبد العزيز محمد سلمان - رقابة دستورية القوانين - الطبعة الأولى - دار الفكر العربي - 1990.

48-د. عبد الكريم صادق بركات والدكتور يونس احمد البطريق والدكتور حامد عبد المجيد - النظم الضريبية - الدار الجامعية - بدون مكان نشر -1986.

49-د. عبد المنعم محفوظ والدكتور نعمان احمد الخطيب - مبادئ في النظم السياسية -1987- دراسة مقارنة - الطبعة الأولى - دار الفرقان للنشر والتوزيع - عمان - 1987.

50-د.عثمان خليل عثمان - الادارة العامة وتنظيمها - مكتبة عبد الله وهبة - مصر - 1947.

51-د.عثمان خليل عثمان - القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري المصري - ط5 - دار الفكر العربي القاهرة - 1955.

52-د. عصام العطية - مبادئ القانون الدولي العام - الطبعة السادسة - بغداد - بدون سنة نشر.

53-د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د.علي محمد بدير و د.مهدي ياسين السلامي - مبادئ أحكام القانون الإداري - العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - 2007.

54-د.عصمت عبد الله الشيخ - النظم السياسية - ط2 - 1999.

55-د.عمرو احمد حسبو - السلطة اللائحية في دولة الامارات العربية المتحدة دراسة تحليلية مقارنة لسلطة اصدار اللوائح في فرنسا ومصر ودولة الامارات - دار النهضة العربية - القاهرة - 1995.

56-د. عمر مولود - الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق - مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر - اربيل - الطبعة الاولى - 2000.

57-د. غازي حسن صباريني - الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام ط1 - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - 2007.

58-د. غازي فيصل مهدي. المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية. الطبعة الاولى - بغداد - 2008

59-د. فتحي فكري - التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة - دراسة تحليلية نقدية - دار النهضة العربية - 1999.

60-د.فؤاد العطار - النظم السياسية والقانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - 1966/1965.

61-د. ماجد راغب الحلو - النظم السياسية والقانون الدستوري- الطبعة الأولى - منشأة المعارف بالاسكندرية - 2005.

62-د.ماهر صالح علاوي الجبوري- مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار الكتب للطباعة والنشر - الموصل - 1996.

63-د. محسن خليل _النظم السياسية والقانون الدستوري -الجزء الثاني - ألطبعه الثانية - دار النهضة العربية - 1966 - 1967.

64-محمد أنور عبد السلام - دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق - دار القومية للطباعة - بدون سنة نشر.

65-د. محمد الوكيل - حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة- ط2- 2003.

66-د. محمد حافظ غانم - مبادئ القانون الدولي العام - ط4 - مطبعة نهضة مصر - القاهرة - 1964.

67-د. محمد عبد المعز نصر - في النظريات والنظم السياسية - مطبعة دار النهضة العربية - بيروت - 1973.

68-د. محمد فتح الـلـه الخطيب - دراسات في الحكومات المقارنة - دار النهضة العربية - مصر - 1966.

69-د. محمد فتوح محمد عثمان - رئيس ألدوله في النظام الفدرالي - الهيئة المصرية العامة للكتاب - 1977.

70-د.محمد صلاح عبد البديع السيد - نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق - ط1 - دار النهضـة العربية - القاهرة - 1996.

71-د.محمد كاظم المشهداني - النظم السياسية - المكتبة القانونية - بغداد - مطبعة دار الحكمة - الموصل 1990.

72-د. محمد كامل ليلة -المبادئ الدستورية العامة والنظام السياسية - ط -دار الفكر العربي القاهرة - 1959.

73-د.محمد كامل ليلية - النظم السياسية الدولة والحكومة - مطبعة نهضة مصر بالفجالة - 1974.

74-د. محمد يوسف علوان. القانون الدولي العام - ج1 - ط 3 - دار وائل للنشر - 2007.

75-د. محمود حلمي - المبادئ الدستورية العامة - دار الفكر العربي - القاهرة 1964.

76-مصطفى مجدي هرجه - التعليق على قانون الطوارئ في ضوء الفقه والقضاء - دار الثقافة للطباعة والنشر - القاهرة - 1989.

77-مكي ناجي - المحكمة الاتحادية العليا في العراق - دراسة تطبيقية في احكام المحكمة والرقابة التي تمارسها على الاحكام والقرارات - الطبعة الأولى - دار الضياء - بغداد - 2007.

78-د. منذر الشاوي - القانون الدستوري (نظرية الدولة)- منشورات مركز البحوث القانونية - بغداد - 1981.

79-د. منذر الشاوي - تأملات - منشورات العدالة - بغداد - 2003

80-د. منير محمود الوتري - المركزية واللامركزية - الطبعة الاولى - مطبعة المعارف - بغداد - 1976.

81-نبيل عبد الرحمن حياوي - الدولة الاتحادية الفدرالية -التنظيم الدستوري لقضايا الجنسية والهجرة - الطبعة الأولى - المكتبة القانونية - بغداد - 2004.

82-نبيل عبد الرحمن حياوي - الدولة الاتحادية الفدرالية - السلطة التنفيذية - الطبعة الأولى- المكتبة القانونية - بغداد - 2004.

83-نبيل عبد الرحمن حياوي - الدولة الاتحادية الفدرالية - السلطة القضائية - الطبعة الأولى- المكتبة القانونية - بغداد - 2004.

84-نبيل عبد الرحمن حياوي - الدولة الاتحادية الفدرالية - حماية النظام الدستوري - الطبعة الأولى - المكتبة القانونية - بغداد - 2004.

85-نبيل عبد الرحمن حياوي - اللامركزية والفدرالية - المكتبة القانونية - بغداد - الطبعة الثالثة - 2007.

86-د.نعمان احمد الخطيب - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - ط1 - مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - 2004.

87-د.نوري لطيف - القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - الطبعة الثانية - مطبعة علاء - بغداد - 1979.

88-د. هشام محمد فوزي - رقابة دستورية القوانين بين امريكا ومصر مع تحليل الاحكام الدستورية في البلدين - دار النهضة العربية - القاهرة - 2007.

89-وحيد رأفت و وايت ابراهيم - القانون الدستوري - المطبعة المصرية - 1973.

**90-د. وسام صبار العاني - الاختصاص التشريعي للادارة في الظروف العادية - الطبعة الاولى - مطبعة الميناء - بغداد - 2003.**

**91-د. يحيى الجمل. نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة -دار النهضة العربيـة - القاهرة - بدون سنة - نشر.**

ج- المصادر المعربة

**1- ك هيكس واخرون - الاتحادات الفيدرالية والتنمية الاقتصادية في الدول المختلفة - ترجمة دانيال عبد الـلـه - الدار القومية للطباعة والنشر - بدون سنة نشر.**

**2-د.ايدوريا - المدخل الى العلوم السياسية النظريات الاساسية في نشأة الدولة وتطور الاحكام والنظم والقوانين والدساتير في اهم دول العالم - ترجمة نوري محمد حسين - الطبعة الاولى - بغداد - 1988م.**

**3-الكسندر هاملتون - جيمس ماديسون - جون جاي - أوراق فيدرالية - الجزء الاول - ترجمة عبد الإله النعيمي - الطبعة الأولى - بغداد - بيروت - 2006**

**4-الكسندر هاملتون - جيمس ماديسون - جون جاي - أوراق فيدرالية - الجزء الثاني - ترجمة عبد الإله النعيمي - الطبعة الأولى - بغداد - بيروت - 2006.**

**5-اندرية هوريو - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - ترجمة علي مقلد و شفيق حداد و عبد الحسن سعد - الجزء الاول - الاهلية للنشر والتوزيع - بيروت - 1974.**

**6-بروس وايستر فندلاوي - الدسنور الامريكي - ترجمة دائرة المعارف العامة - دار الكرنك القاهرة - 1964.**

**7-جورج اندرسون - مقدمة عن الفيدرالية - منتدى الانظمة الفيدرالية - 2007.**

8-دافيد كوشمان كويل - النظام السياسي في الولايات المتحدة - ترجمة توفيق حبيب - مكتبة الخانجي بمصر ومكتبة المتنبي - بغداد 1955.

9-د. روبرت بوي كارل فريدريك - دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الاول - ترجمة برهان دجاني - مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر - بيروت - نيويورك - 1964.

10-د. روبرت بوي كارل فريدريك - دراسات في الدول الاتحادية - الجزء الثاني - ترجمة الدكتور صلاح الدباغ -الدار الشرقية للطباعة والنشر بالاشتراك مع مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر - بيروت -نيويورك 1965.

11-روبرت بوي كارل فريدريك -دراسات في الدولة الاتحادية - الجزء الثالث - ترجمة وليد الخالدي و برهان دجاني - الدار الشرقية للطباعة والنشر - 1966.

12-رونالدو ل - واتس - الانظمة الفدرالية - ترجمة غالي برهومة , ومها بسطامي , ومها تكلا , منتدى الاتحادات الفدرالية - اوتاوا - كندا - طبعة خاصة - 2006.

13-ميشيل ستيورات - نظم الحكم الحديثة - ترجمة احمد كامل - دار الفكر العربي - القاهرة - 1962.

14-د. نورمان - النظام السياسي في الهند - ترجمة د.محمد فتح الله الخطيب - مكتبة الانكلو المصرية - القاهرة - بدون سنة نشر.

15-هاملتن ومادسن وجاي - الدولة الاتحادية. .. أسسها ودستورها - ترجمة جمال محمد احمد - منشورات دار مكتبة حياة - بيروت- 1959.

16-هيلين تورار - تدويل الدساتير الوطنية -ترجمة باسيل يوسف -بيت الحكمة بدون سنة نشر.

17-رويس المندرال – الفدرالية المالية اللامتماثلة – جامعة كارلوس الثالث في مدريد – اسبانيا.

الاطاريـح و الرسائل :-

1-آريان محمد علي – الدستور الفدرالي – رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون بجامعة بغداد – 2007.

2-حسن عزبة العبيدي –تنظيم المعاهدات في دساتير الدول –رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون –جامعة بغداد -1988.

3- شهاب احمد عبد اللـه النعيمي – دور المحكمة العليا الأمريكية في الرقابة على دستورية القوانين في مجال حقوق الإنسان – رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون / الجامعة المستنصرية – 2006.

4- علي يوسف عبد النبي الشكري – رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالية (دراسة مقارنة) اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون – جامعة بغداد – 1998.

هـ -البحـــوث والتقاريـــر :-

1- انتوني كورد سمان – السياسة الامريكية وتقاذف العراق بين الفدرالية والانفصال والتقسيم (العسير) خلاصة تنفيذية – تقرير منشور في مجلة المستقبل العربي – مركز دراسات الوحدة العربية – لبنان – 2007

2- باسيل يوسف – تحفظات الولايات المتحدة الأمريكية على الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في ضوء القانون الدولي -دراسة توثيقية مقارنة - بحث منشور – دراسات قانونية مجلة فصلية علمية صادرة من قسم الدراسات القانونية – بيت الحكمة – العدد الأول -2001م.

3- د. حيدر طالب الامارة – الاتحادات الدستورية وموقف دستور العراق لسنة 2005 منها – بحث منشور في مجلة القانون المقارن – مجلة دورية تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية – العدد 48 لسنة 2007.

4-د.خليل إسماعيل الحديثي - مدخل للدراسة المقارنة حول المعاهدة بين القانون الدولي العام والفقه الاسلامي - بحث منشور في مجلة العلوم السياسية تصدر عن كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد - العدد الثامن - السنة الثالثة - اب - 1990.

5- د.خيري عبد الرزاق جاسم - العلاقة بين قانون إدارة الدولة والدستور الدائم - نظام الحكم - بحث منشور من قبل المعهد الوطني للدراسات والبحوث - بغداد - 2005.

6- د. ممدوح عبد الكريم حافظ -الفدرالية (الدولة الاتحادية) خصائصها -مقوماتها -هيئاتها " دراسة مقارنة " - بحث منشور في مجلة العراق الفدرالي تصدر عن مركز السلام للأبحاث والدراسات العدد التجريبي(.) -آذار -2005 -محرم 1426 هـ.

7-د. منذر الشاوي - المسألة القومية والحكم الذاتي - بحث منشور في مجلة الحقوقي - العددان الثالث والرابع - السنة السادسة - كانون الاول - 1974.

و- الدوريـــات :-

1- الوقائع العراقية -الجريدة الرسمية لجمهورية العراق - العدد (3981) المجلد (45) - مايس 2004.

ز- الدساتيـــر :-

1- الدستور الأمريكي لسنة 1787.

2- الدستور الالماني لسنة 1949.

3- دستور روسيا الاتحادية لسنة 1993.

4- دستور الاتحاد السويسري لسنة 2000.

**5- الدستور العراقي لسنة 1925.**

**6- الدستور العراقي لسنة 1964.**

**7- الدستور العراقي لسنة 1968.**

**8- الدستور العراقي لسنة 1970.**

**9- قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.**

**10- الدستور العراقي لسنة 2005.**

ح-القوانيـــن :-

**1-قانـون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم رقم 13 لسنة 2008.**

**2-قانون المحافظات غير المنتظمة فـي إقليم رقم 21 لسنة 2008.**

**3-النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.**

ط- المواقع الالكترونية:

1-www.cfa-idud-org/arabic/regulation

2-www.google delsadranced search

ثانيا :- المصادر باللغة الأجنبية

**1- ABIGIL OSTIEN- Aglobal Dialogue on federalism –volume 1 – DIALOGUES CONSTITUTIONAL ORIGINS STRUCTURE AND INFEDRAL COUNTRIES-MCGILL Queen's University Press-London.**

**2- Kelsen(H) : General theory of Law and State Cambridge– 1949.**

**3- RAOUL AND OSTIEN- Aglobal Dialogue on federalism –Booklet SERIES volume 2 – DIALOGUES ON DISTRIBUTION of fowers AND RESPONSIBILITIES IN FEDERAL countries-Queen's University Press-London.**

**4- RAOUL BLINDEN BACHER AND ABLGAIL OSTIEN KAROS Aglobal Dialogue on federalism –volume 4 – DIALOGUES ON THE PRACTIC OF FISCAL AND FEDERALISM countries- Queen's COMPARATIVE PERSPECTIVES – FORUM OF FEDRATIONS.**



Republic of Iraq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

Al-Mustansiriya University

College of Law

Organizing the Relation Between the Central Authority and the Regions Authorities in the Federal Systems

"An applied study in Iraq"

A thesis submitted

By

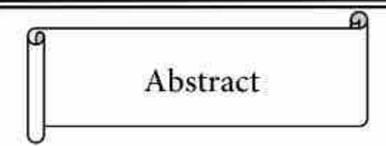
Azhar Hashim Ahmed

To the board of law college / Al-Mustansiriya University, as partial fulfillment of the requirement of gaining master degree in general law

Supervised by

Assist. Prof. Dr. Wisam Sabbar Al-Aani

1430 A. H. 2009 A. D.



# Abstract

Federal system is considered one of the most supreme civilized systems followed for the administration of the ruling affairs in the big states which have differences in their political, social and economical affairs. For its embodiment for the sharing in ruling and autonomy through the constitutional spreading for the authority among the regions of two governments.

One of them is national and the other is local in away that not the central governments nor the regions units consisting the federal system submit to each other i.e. both of them must enjoy the authority spring from the constitution, and independency is the core feature of the federal system. But the admittance for the existence of the interference of many fields lead to the creation of relation between the central authority and the regions authorities the degree and the nature of this relation are identified in accordance to the dividing of the constitutional specializations of the ruling two levels, and it is essential to translate the bases of this relation to a written bases in the federal constitution. There is no doubt that the constitutional organizing for this relation in a clear way, is the base stone for the success of any federal system.

From this point came the choice of organizing the relation between the central authority and the regions authorities in the federal system an applied study in Iraq, to be the orbit of the search especially that Iraq became federal in 2005, when its constitution was elected by public voting.

Thus the study was divided as follow:

A preface chapter which tackled the federal through and its starting.

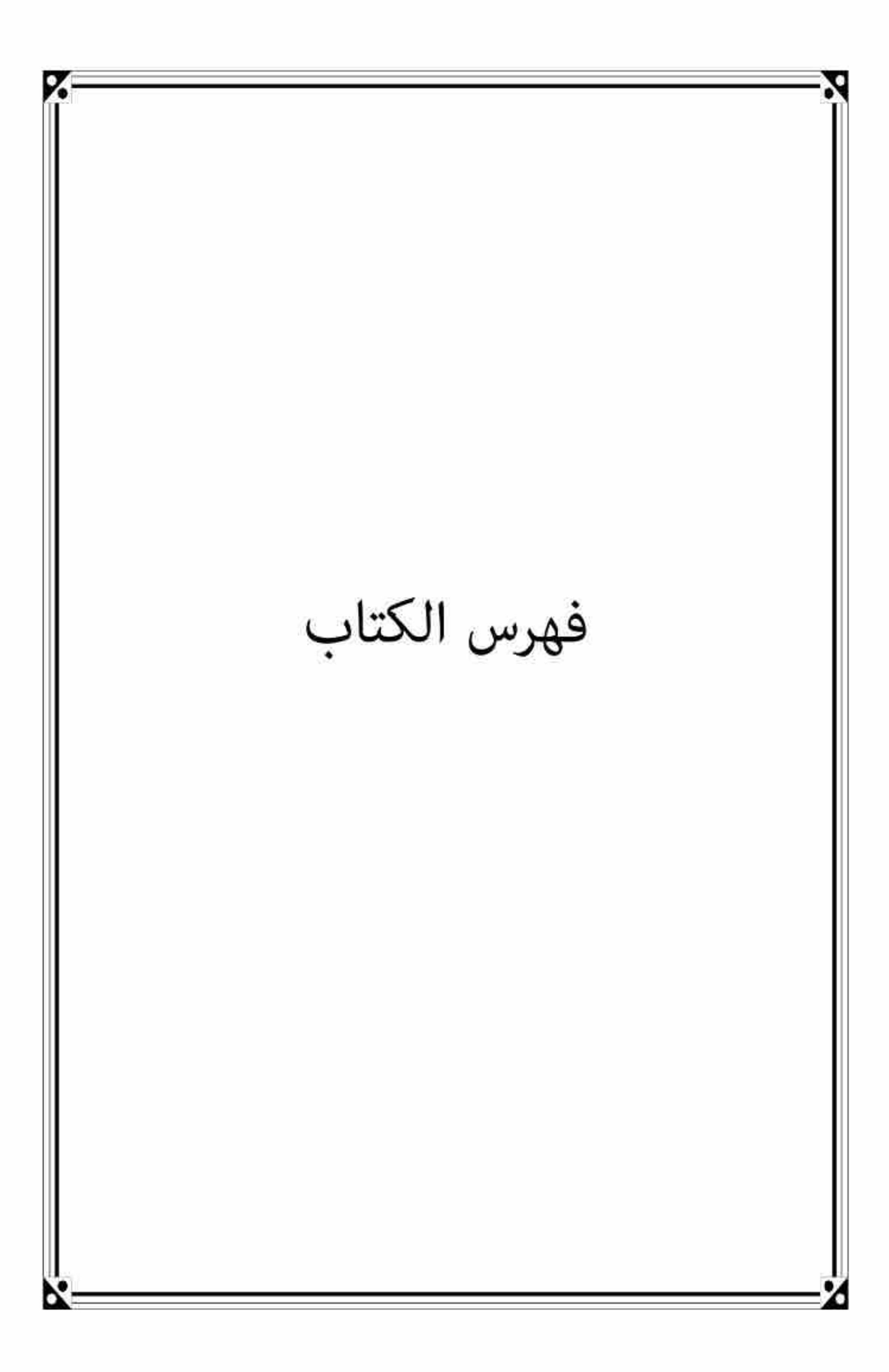
Chapter one tackled the spreading of the specializations in the federal systems and constitutions texts in organizing the relation of the members with the head union.

Chapter two tackled the search for the effecting factors in organizing the relation between the central authority and regions authorities in the federal system.

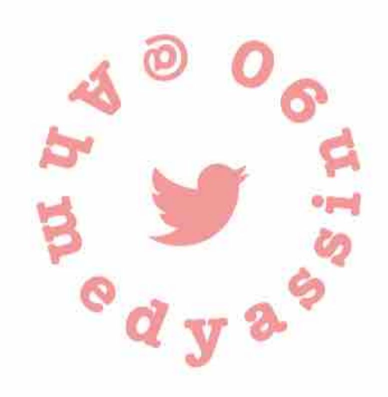
Chapter three the balance assurances of the relations between the central authority and the regions authorities.

And chapter four was the last chapter in which we tackled the federal organizing in Iraq and its problems and we ended the research by a conclusion which contained the most important results and recommendations which we reached.



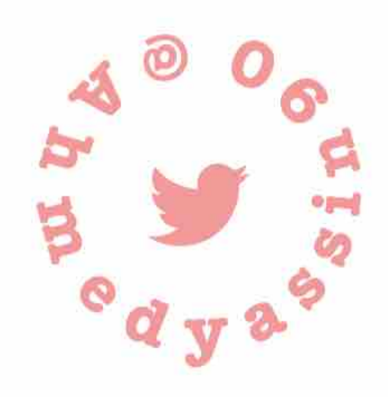


# فهرس الكتاب


@Ahmedyassin90

تم بحمد اللـه وتوفيقه




@Ahmedyassin90

النظام الفدرالي ـ نشأة وتطور النظام الفدرالي ـ الطبيعة القانونية للنظام الفدرالي ـ أسس النظام الفدرالي على الصعيد الدولي ـ النظم المشابهة للنظام الفدرالي ـ النظام الفدرالي والاتحاد الكونفدرالي ـ توزيع الاختصاصات في النظم الفيدرالية العالمية ومناهج الدساتير في تنظيم علاقة الأعضاء بالاتحاد ـ العوامل المؤثرة في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي ـ كيفية نشأة الاتحاد الفدرالي ـ التنظيم الدستوري لإبرام المعاهدات في النظم

تصوير

أحمد ياسين




المركـز القومـي للإصـدارات القانونيـة
42 ش عبد الخالق ثروت مدخل (أ) / 165ش محمد فريد مدخل (ب)
عمارة حلاوة أعلى مكتبة الأنجلو ومكتبة الأهرام ـ وسط البلد ـ القاهرة
Mob: 01115555760 - 01002551696 - 01224900337
Tel:002/02/23957807 - Fax: 002/02/23957807
Email: walied_gun@yahoo.com law_book2003@yahoo.com
www.publicationlaw.com


ISBN 978-977-6223-83-7